

TERRITORIALE FONCTION VILLE ENTREPRISES INTERNATIONAL RAPPORT CONSEIL COMMUNES RÉGIONAL POLITIQUE FINANCIERS CAPITALES GOUVERNANCE TRANSPORTS ASSOCIATIONS EUROPE SOCIAL MONDE PROJET CONTEXTE COORDINATION OBJECTIFS FRANCILIENNE COLLECTIVITÉS GLOBALISATION PARIS ORGANISME ENJEUX ACTION DROIT ORGANISATION ÉCONOMIQUE STRUCTURE URBAINE PARTICIPER TRAJECTOIRES CORPORATION COMMERCE LOCAUX DÉMOGRAPHIQUE INSTITUTIONNELLE IDENTIFIER MAIRE INTERLOCUTEUR AGENCE SCIENTIFIQUE INDUSTRIE PARTENARIAT CULTUREL AFFAIRES ENJEUX PUBLICS ENVIRONNEMENT ADMINISTRATION EFFET DIALOGUE TERRITOIRE ORGANISME CONTRAINTES FIRMES PROPOSITIONS DOCUMENT ACTIONS POSITION ORGANISATIONNELLES PLAN STRATÉGIE CORPORATISTE GLOBALISATION INSTITUTIONS IDENTIFIER POPULATION RECHERCHE ENCADREMENT INTERCOMMUNALE ÉTAT LONDRES FONCTIONNEL FISCAL CONSTRUCTION TRAJECTOIRES LOCALES COMMISSION POSITION PUBLIQUE MÉTROPOLITAINE ACTION ENJEUX ACTEURS DOMAINES POPULATION AUTONOME COMMERCE MILLIONS ENJEUX DIALOGUE PUBLIQUE PARTENARIAT PROPOSITIONS PRATIQUES INDUSTRIE LOI URBAINE TRANSFORMATIONS POSITION TERMES PUISSANCE SECTEURS ORGANISATION COMMERCE ÎLE-DE-FRANCE PLANIFICATION RECHERCHE CROSSRAIL PLAN CAPITALE COURONNE INNOVATION ENGAGER FORT TRAVAIL MONDIAL ACTIONS POSITION COMMISSION DIALOGUE ENJEUX PUBLICS ENVIRONNEMENT ADMINISTRATION EFFET DIALOGUE TERRITOIRE BERLIN ORGANISME CONTRAINTES FIRMES PROPOSITIONS DOCUMENT POSITION ORGANISATIONNELLES PLAN STRATÉGIE CORPORATISTE GLOBALISATION INSTITUTIONS IDENTIFIER POPULATION RECHERCHE ENCADREMENT MADRID INTERCOMMUNALE ÉTAT FONCTIONNEL FISCAL CONSTRUCTION TRAJECTOIRES LOCALES COMMISSION POSITION PUBLIQUE MÉTROPOLITAINE ACTION ENJEUX ACTEURS DOMAINES POPULATION AUTONOME COMMERCE MILLIONS ENJEUX DIALOGUE PUBLIQUE PARTENARIAT PROPOSITIONS PRATIQUES INDUSTRIE LOI URBAINE TRANSFORMATIONS POSITION TERMES PUISSANCE ORGANISATION COMMERCE ÎLE-DE-FRANCE PLANIFICATION RECHERCHE CROSSRAIL SECTEURS PLAN CAPITALE COURONNE INNOVATION ENGAGER FORT TRAVAIL MONDIAL ACTIONS POSITION COMMISSION DIALOGUE MEMBRES AGENCE PROVINCES LOI ENTREPRISES DÉVELOPPEMENT MAIRE ROME GLA GOUVERNANCE ADMINISTRATION MÉTROPOLIS ENJEUX ACTEURS FISCALE

MODES DE GOUVERNANCE DE RÉGIONS-CAPITALES EN EUROPE

LONDRES / BERLIN / MADRID / ROME

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'ÎLE-DE-FRANCE ?

ÉTUDE CONFIEE À CHRISTIAN LEFÈVRE



INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME



Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe

Berlin / Londres / Madrid / Rome

Quels enseignements pour l'Ile-de-France ?

Novembre / 2014

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directrice générale : Valérie MANCRET-TAYLOR

Étude confiée à Christian LEFEVRE, Professeur, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris Est Marne la Vallée,
LATTS

Avec le concours de Flora BRETT-VISSET, Jeanne MUNCK, Alexandra COCQUIERE
Cartographie et infographies réalisées par Guillemette CROZET

N° d'ordonnancement : 7.14.005

Sommaire

Avant-propos	03
Introduction	05
Construire des relations fortes avec le système des collectivités locales	10
1 - Enjeux et opportunités pour l'Île-de-France	10
2 - Structurer les relations avec les collectivités locales : Rome et Londres	12
2.1 - Rome : la concertation institutionnalisée	12
2.2 - Construction partagée d'objectifs et portage univoque : l'exemple de Londres.....	14
2.3 - Vers la constitution d'une autorité unique : le cas italien	15
3 – Pour aller plus loin	17
Forger des alliances avec le monde économique	19
1 - Enjeux et opportunités pour l'Île-de-France	19
2 - Créer son interlocuteur et banaliser les relations entre le politique et l'économique : Londres, Madrid et Rome	20
2.1 - La construction de l'interlocuteur économique	20
2.2 - La formalisation et l'institutionnalisation des relations entre les milieux économiques et les collectivités locales	21
3 - Pour aller plus loin	30
Accroître les capacités d'action de la collectivité régionale.....	31
1 - Enjeux et opportunités pour l'Île-de-France	31
2 - La démarche londonienne	32
2.1 - La notion de <i>potential strategic importance</i>	32
2.2 - Les <i>Mayoral Development Corporations</i>	33
2.3 – L'accroissement des capacités financières et fiscales de la GLA	34
3 - Pour aller plus loin	38
Conclusion	39
Références documentaires	41
Annexes	43

Avant-Propos

Par Valérie Mancret-Taylor, Directrice générale de l'IAU-IdF

ACTUALITE. « Globalisation », « Régionalisation », « Métropolisation », « régime politique urbain », refonte de la « gouvernance »... autant de notions qui fourmillent dans les médias à l'heure où le gouvernement a engagé un nouvel acte de la réforme territoriale en France, avec une première étape, l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles le 27 janvier 2014, et en ligne de mire le projet de loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République en discussion au Parlement cet hiver. La nouvelle répartition des compétences entre collectivités locales notamment les Régions, dans un nouvel équilibre avec l'Etat et les ajustements liés à la création de la métropole du Grand Paris (MGP) en sont les deux sujets majeurs.

METHODOLOGIE. Dans l'intervalle, il devenait opportun de se pencher sur les questions posées par les modes de gouvernance - présents et à venir - des grandes régions capitales européennes. Questionner les modes de gouvernance, c'est aller au-delà des évolutions institutionnelles pour mieux appréhender leur complexité. C'est également aller au-delà de nos frontières, afin d'éclairer les pratiques franciliennes par une approche comparative. Pour débiter ce chantier, l'IAU a confié à Christian Lefèvre, professeur et directeur de l'Institut Français d'Urbanisme, la réalisation d'une étude documentée portant sur quatre capitales européennes : Berlin, Madrid, Londres et Rome. A l'heure où la crise économique perdure et impose à tous une rigueur budgétaire sans précédent vis-à-vis des comptes publics, comment ces capitales appréhendent-elles leur statut actuel ? Quels sont les jeux d'acteurs, publics et privés, induits par la métropolisation des grandes aires urbaines ? Quels pilotages, quelles négociations, pour aboutir à quels « grands projets » ?

COMPARAISON. Après examen, les réponses diffèrent. Ainsi le choix d'étudier Berlin ne révèle-t-il *in fine* que l'absence de construction métropolitaine proprement dite tandis que celui de Madrid trouve ses limites dans le temps (depuis 2008, l'ensemble des communautés formant l'Espagne subissent de plein fouet la récession, qui freine leurs capacités propres de développement) ; l'exemple romain, lui, est d'une acuité importante du point de vue institutionnel avec la création de la *Citta metropolitana* sur le territoire correspondant à l'ancienne province ; quant au Grand Londres, c'est l'unique rivale de l'Ile-de-France en Europe par son statut de région métropolitaine mondiale.

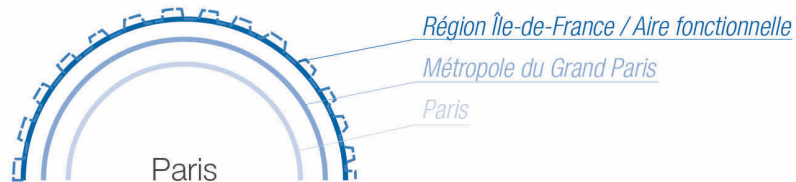
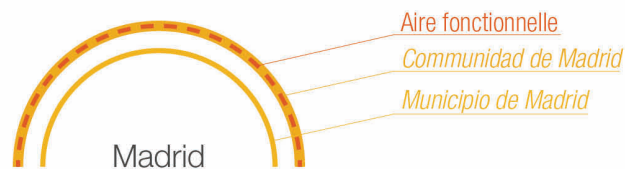
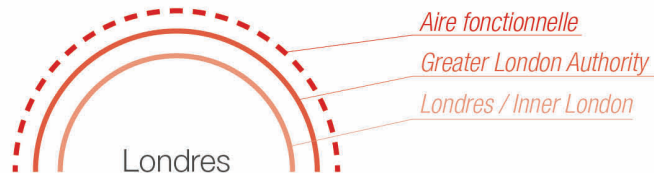
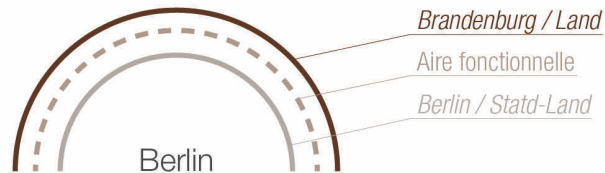
ENSEIGNEMENTS. Questionner la gouvernance, c'est aussi tenter de dégager, à partir de ces exemples, des enseignements pour la construction d'une métropole régionale attractive et porteuse d'un modèle original. Alors que la Région IdF s'est engagée depuis plus d'une décennie dans une dynamique concertée inscrite dans l'élaboration même du schéma directeur *Ile de France 2030*, avec la prise en compte d'une identité substantiellement métropolitaine, construite non plus uniquement par les lieux mais aussi par les flux, quel sera demain son rôle face aux acteurs institutionnels « émergents » telles les grandes intercommunalités, parmi lesquelles la MGP ? De quels atouts dispose-t-elle, comme autant de leviers à mobiliser dans un dialogue fructueux avec les milieux économiques ? Enfin, faire « *l'Europe des régions* » ne suppose-t-il pas de plaider pour une singularité et une forme d'autonomie pour l'échelon régional, dans son pouvoir réglementaire comme au plan financier... au bénéfice de l'ensemble des échelles d'action publique du territoire ? Ce sont ces trois angles que ce rapport vise à éclairer par une approche décentrée et un regard renouvelé sur les relations institutionnelles du XXI^e siècle.

« **WHAT IS THE CITY BUT THE PEOPLE** » (W. Shakespeare). Questionner la gouvernance, c'est enfin poser - indirectement - la question de l'enjeu démocratique. Quelle est la nature du lien entre la population et les décideurs ? Comment la décision citoyenne est-elle associée au pilotage, au-delà des mécanismes de représentation traditionnels que sont les différents scrutins ? Comment se pilotent les diverses politiques publiques ? Ces questions seront abordées au fil des travaux, dans de prochaines publications.

aire fonctionnelle & périmètre administratif

- Métropoles, régions, espaces ou institutions : de quoi parle-t-on ? •

Ce schéma, conçu à l'occasion de la présente étude, propose un guide de lecture pour en faciliter la compréhension.



Introduction

Dans les pays d'Europe de l'Ouest, depuis une vingtaine d'années - et dès la création du comité des régions par le traité de Maastricht en 1992 -, le processus d'intégration européenne renforce continuellement la légitimité politique des régions. Les enjeux liés à la gestion des fonds structurels révèlent et affirment l'espace régional comme territoire d'action de l'Union européenne.

L'espace régional métropolitain doit en outre, en France notamment, être envisagé dans le cadre de la réforme de l'Etat. Ainsi peut-on reprendre ce constat de R. Pasquier en 2013 : « *régionalisation et métropolisation sont indissociables des tentatives de modernisation de l'Etat pour faire face à une série de défis majeurs (comme) le développement économique et la justice territoriale* »¹.

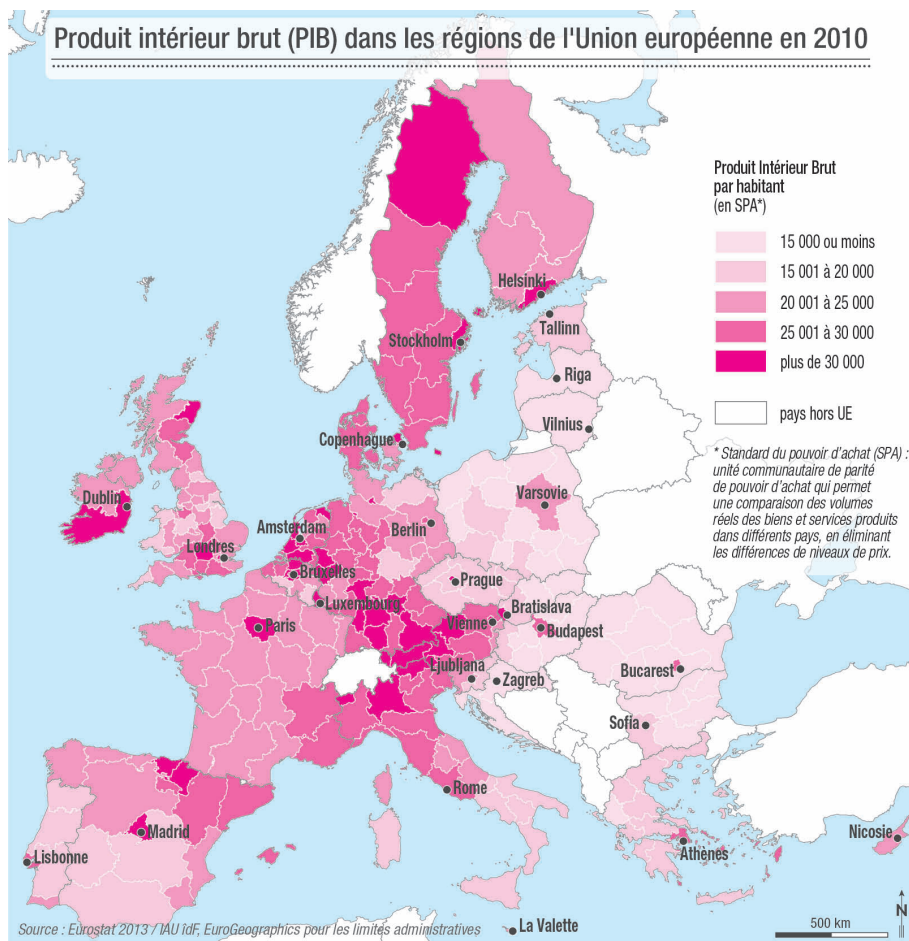
Par ailleurs, la question de la gouvernance des grandes métropoles doit aujourd'hui tenir compte du contexte général de la globalisation qui est un processus structurel complet, non seulement économique mais aussi social, politique et culturel.

Face à un tel contexte, la Région Ile-de-France se trouve « au milieu du gué », au sens où elle n'a encore pas pu prendre pleinement acte de la nouvelle donne que le processus de globalisation entraîne pour son développement et son futur, alors même qu'une nouvelle page de la réforme territoriale est en cours d'écriture.

Contrairement à d'autres grandes métropoles ou capitales comme Londres, Madrid ou New York, le défi de la globalisation semble ici représenter davantage une contrainte qu'une opportunité à saisir. Une simple illustration suffit : alors qu'à Londres, New York ou Madrid, l'immigration est considérée comme une ressource pour le développement économique mais aussi social et culturel et qu'elle est mise en avant comme un atout dans la compétition mondiale, rien de tel en Ile-de-France où cette question est éludée dans le discours public². Une telle attitude face à la globalisation risque de porter atteinte à la capacité d'innovation organisationnelle de la Région et constitue par là même un frein à son développement.

¹ In *Pouvoirs Locaux* n° 96, avril 2013.

² Cf. p.24, *le Grand Londres et la question de l'immigration*



La région Ile-de-France est toutefois une région singulière et plus encore aujourd'hui à l'heure de la globalisation. Ses atouts sont nombreux, qui peuvent être exploités et valorisés davantage.

Il faut d'abord rappeler que la région métropolitaine francilienne est, avec Londres, la seule métropole globale en Europe. Les autres grandes métropoles (dont Madrid, Rome et Berlin) se situent loin derrière, tant en termes démographiques qu'en matière de puissance économique.

Si l'Ile-de-France joue ainsi dans la cour des grands -voire des très grands-, ce statut n'est pour l'heure pas pleinement reconnu ni par l'Etat, ni par les autres acteurs locaux.

Elle écrase pourtant les autres métropoles françaises par son pouvoir économique, ses

capacités en recherche et développement et son poids démographique.

Elle regroupe un cinquième de la population nationale, concentre 31% du produit intérieur brut (PIB) national et 50% de la recherche publique et privée française

C'est la 1^{ère} région française en termes d'import/export, c'est aussi la 1^{ère} destination touristique du pays, avec par exemple 12 millions de visiteurs d'affaires en 2012. En termes de PIB, elle est l'une des plus puissantes du monde.

En bref, la région francilienne est un géant économique et elle devrait se maintenir en bonne place d'ici à 2025, ainsi que l'atteste le classement représenté ci-après.

Top 10 des agglomérations urbaines par PIB

● selon la définition donnée par l'organisation des Nations Unies ●

Classement 2008 / PIB en Mds \$	Prévisions 2025 / PIB en Mds \$
1. Tokyo / 1 479	1. Tokyo / 1 981
2. New-York / 1 406	2. New-York / 1 915
3. Los Angeles / 792	3. Los Angeles / 1 036
4. Chicago / 574	4. Londres / 821
5. Londres / 565	5. Chicago / 817
6. Paris-îdF / 564	6. Sao Paulo / 782
7. Osaka/Kobe / 417	7. Mexico City / 745
8. Mexico City / 390	8. Paris-îdF / 741
9. Philadelphia / 388	9. Shanghai / 692
10. Sao Paulo / 388	10. Buenos Aires / 651
...	
26. Madrid / 230	

À noter : en termes de Produit intérieur brut (PIB), Berlin et Rome ne figurent pas parmi les 30 premières agglomérations mondiales, ni en 2008 ni en 2025.

Source : PricewaterhouseCoopers UK Economic Outlook November 2009

Autre fait singulier au regard de la question de la gouvernance, l'Ile-de-France est l'une des très rares régions urbaines du monde qui possède une autorité politique qui la recouvre : le Conseil régional d'Ile-de-France. En effet, d'un point de vue fonctionnel, l'autorité régionale francilienne correspond peu ou prou à la métropole³.

En Europe, seule Madrid dispose d'une telle structure : la Communauté Autonome de Madrid (CAM).

Ailleurs, les autorités « métropolitaines » sont soit trop petites (Londres, Rome, Barcelone) soit n'existent tout simplement pas (Berlin malgré des coopérations sectorielles avec le Brandebourg, Milan, Francfort, Hambourg, etc.).

Cette coïncidence entre un espace fonctionnel et un échelon d'action publique ne constitue certes pas « l'alpha et l'omega » de la « bonne » gouvernance, et ne doit pas être surestimée. Elle peut en revanche faciliter l'instauration d'un unique système complexe d'acteurs en le rendant lisible par sa circonscription territoriale.

La singularité de la région francilienne repose par ailleurs sur un modèle métropolitain de développement original, rendu possible par la grande diversité morphologique du territoire. Son cœur, dense et compact, fortement dépendant de la conjoncture économique internationale par ses activités à dominante tertiaire, fonctionne de manière systémique avec son pourtour, un espace ouvert et à dominante agricole, signe d'un développement dont la part endogène reste féconde et permet, mieux que dans les autres « villes globales », une

³ cf. schéma « espace fonctionnel et périmètres administratifs : de quoi parle-t-on ? » p.4

résilience certaine, notamment en écho à la nécessaire transition écologique.

Pourtant, cette singularité parfois enviée hors de nos frontières est ici décriée ou minorée, et le modèle de développement brièvement entrevu ci-dessus n'est pas encore pleinement pensé ni *a fortiori* porté, exception faite du schéma directeur stratégique « *Ile-de-France 2030* ».

Ainsi constate-t-on l'existence d'un paradoxe entre le poids économique de la Région et les pouvoirs institutionnels et politiques qui lui ont été conférés par la loi. Dernières nées de la décentralisation, les Régions en sont aussi « le parent pauvre », aux prises avec un pouvoir central très marqué par son histoire jacobine d'une part, et d'autre part avec des acteurs « émergents » que sont les intercommunalités ou « historiques » comme les Départements, qui ont longtemps supplanté l'échelon régional vis-à-vis des communes (Pasquier, 2012).

Focus : le monde de la recherche et la gouvernance de l'Ile-de-France

Contrairement à Londres où les travaux sur ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance sont nombreux depuis les années 1960, l'Ile-de-France ne fait l'objet de travaux de recherche que depuis quelques années seulement.

Ceci s'explique par le fait que ce territoire a longtemps « fait peur » aux chercheurs en sociologie politique ou en sciences politiques, disciplines de référence en ce domaine : son système d'acteurs est considéré comme plus complexe que celui des autres métropoles françaises et à bien des égards trop singulier (le poids spécifique de l'Etat notamment), nécessitant un investissement plus fort et des protocoles de recherche plus sophistiqués.

Suite à la décentralisation, les travaux de recherche se sont portés sur les métropoles régionales (Lyon, Montpellier, etc.) laissant de côté l'Ile-de-France. Cette situation a récemment évolué, pour plusieurs raisons :

le développement des comparaisons entre grandes villes mondiales a nécessité de prendre en compte la région capitale française, faute de quoi la France disparaissait de ces comparaisons ;

la montée en puissance des collectivités locales franciliennes suite aux diverses lois de décentralisation a contribué à « banaliser » la situation francilienne, la rendant ainsi plus accessible ;

les initiatives en cours sur les réformes institutionnelles touchant l'Ile-de-France inscrivent à l'agenda la question de la gouvernance ;

enfin de manière plus saillante l'importance, justifiée ou non, de l'enjeu de la gouvernance comme élément essentiel dans la production du développement des territoires.

Pour autant, au regard des métropoles comme Londres ou New York, l'Ile-de-France demeure sous-étudiée.

Avec l'amorce en 2013 d'une nouvelle étape de la réforme territoriale engagée par le gouvernement Ayrault et poursuivie par celui de Manuel Valls, la période actuelle est propice à une transformation structurelle qui mette fin à ce *statu quo* tant en termes de visibilité que de capacité de l'institution régionale.

La France, à l'instar d'une grande partie de l'Europe et du monde occidental, traverse une crise financière, économique, sociale et politique profonde qui exige des changements significatifs dans les modes de faire de l'action publique. Des réformes territoriales sont en cours qu'il va falloir mettre en œuvre et qui exigent des innovations, notamment organisationnelles, pour qu'elles soient couronnées de succès, c'est-à-dire pour qu'elles résolvent les problèmes des populations et répondent aux grands enjeux de développement des villes (logement, transport, développement économique, solidarité socio-territoriale, environnement).

C'est dans ce contexte que la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) est promulguée le 27 janvier 2014. Elle s'inscrit dans un double mouvement : la reconnaissance du fait urbain généralisé au territoire national et la création de nouveaux échelons (les métropoles) probablement appelés à se substituer aux actuels Départements à l'horizon 2021.

En Ile-de-France, où la sédimentation des pouvoirs locaux est remarquable et la complexité du jeu institutionnel sans doute plus aigüe qu'ailleurs dans le pays, l'article 12 du texte législatif instaure la métropole du Grand Paris (MGP) au 1er janvier 2016, sur un territoire englobant la capitale et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

La MGP, en cours de préfiguration et dont les modalités de mise en œuvre devraient être précisées à la faveur d'un amendement gouvernemental au courant du premier trimestre 2015, est pour l'heure décrite par le législateur comme étant un établissement

public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et à statut particulier, doté de compétences en matière d'aménagement, d'habitat, de politique de ville, de développement économique, social et culturel et d'environnement et cadre de vie. Sa création entraîne la disparition des EPCI préexistants sur son territoire et elle bénéficie du transfert de la fiscalité économique de ces derniers ainsi que des communes qui la composent et ne sont pas encore regroupées (communes dites « isolées »).

Parallèlement est annoncé un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (pdl NOTRe), acte II de la réforme qui devrait revisiter les blocs de compétences confiés à chaque collectivité en identifiant plus clairement les chefs de files, et au sortir duquel l'échelon régional devrait se trouver renforcé⁴. Ainsi les articles du Titre 1^{er} du texte législatif ont « *trait au renforcement des responsabilités régionales [...] avec pour objectif le développement équilibré des territoires* ». Entre l'instauration d'une métropole potentiellement intégratrice et la confirmation du rôle d'une Région chef-de-file, les modes d'articulations restent à imaginer.

La période actuelle est donc **une fenêtre d'opportunité** qu'il importe de ne pas manquer.

Cette fenêtre d'opportunité, le présent rapport veut l'explorer en proposant une comparaison des systèmes de gouvernance entre l'Ile-de-France et un certain nombre de grandes métropoles européennes, notamment Berlin, Londres, Madrid et Rome, choisies à l'aune de leur statut de « région-capitale ».

Il faut garder à l'esprit que les histoires respectives des régions capitales étudiées ici ont imprégné, en les différenciant, la façon dont les acteurs politiques, économiques, associatifs, etc., y conçoivent leur rôle et leurs relations.

« *Fabriquer les recettes d'une bonne gouvernance est autant absurde qu'illusoire* »⁵, il faut examiner les conditions

pratiques qui rendent « pilotables » les systèmes de décision publique. Il ne s'agit donc pas ici de faire une étude de « benchmarking » *stricto sensu*, mais plus d'identifier de manière constructive, d'une part, les singularités de la gouvernance francilienne et de son évolution au regard de ses homologues européennes et, d'autre part, de pointer à partir des innovations organisationnelles ou institutionnelles observées ailleurs les trajectoires que la Région Ile-de-France pourrait emprunter pour améliorer son système de gouvernance.

Ainsi cette étude comparative s'effectue-t-elle dans la perspective d'une clarification et d'un renforcement du rôle de la collectivité régionale dans la gouvernance de la métropole francilienne.

Trois axes de réflexion et trajectoires d'actions la structurent, qui correspondent à trois évolutions souhaitables au regard du système de gouvernance. Elles placent toutes la collectivité régionale comme acteur central des changements à mener et interpellent délibérément ses modes d'agir et de faire.

Ces trois axes et trajectoires d'action sont les suivants :

- Construire des relations fortes avec le système des collectivités locales,
- Forger des alliances avec le monde économique,
- Accroître les capacités d'action de la collectivité régionale.

Ils sont abordés chacun en trois parties : une première partie synthétise les enjeux, les cadres et les contraintes pour la région Ile-de-France, une deuxième développe les exemples étrangers les plus pertinents par rapport à ces enjeux ; enfin une troisième partie, plus courte, esquisse des pistes pour « aller plus loin ».

⁴ L'exposé des motifs du projet de loi fait sien le constat de « régions françaises, dont le périmètre est né de l'aménagement administratif du territoire dans les années 1950, [qui] ne donnent pas la pleine mesure de leur puissance ».

⁵ Le Galès, 2003.

I. Construire des relations fortes avec le système des collectivités locales

Les processus de globalisation et de décentralisation ont multiplié les acteurs, notamment publics, et disséminé les lieux de pouvoir.

La période actuelle est caractérisée par une perte de centralité dans le système de gouvernance car plus aucun acteur, pas même l'Etat, ne peut à lui seul penser gouverner les territoires.

Si la fragmentation est le lot de la plupart des métropoles, le processus de globalisation tend également à produire un système plus conflictuel entre les acteurs car il place les territoires dans une logique concurrentielle et exacerbe les tensions potentielles liées à cette mise en compétition.

Un tel contexte oblige à « rebattre les cartes » du jeu institutionnel, ce que cherchent à faire les diverses réformes en cours. Il nécessite, quel que soit l'issue de ces réformes, d'améliorer la coordination entre les collectivités locales et de développer des coopérations entre elles.

La coordination renvoie à des pratiques visant à éviter les doublons ou des actions qui n'iraient pas dans le même sens. La coopération, en revanche, exige davantage de confiance entre les acteurs, car elle vise à aller plus loin dans les projets et les politiques à mener. Aussi coordination et coopération vont-elles de pair, mais la coopération doit être animée par un acteur ou un groupe d'acteurs à même de l'organiser et de la structurer.

1. Enjeux et opportunités pour l'Île de France

La collectivité régionale doit aujourd'hui concevoir son rôle et s'affirmer en tant que stratège et animateur des collectivités locales et de leurs groupements.

Il lui faut pour cela prendre l'initiative et structurer les relations avec les autres collectivités locales franciliennes et légitimer son rôle auprès de ces dernières mais aussi vis-à-vis de l'Etat.

Rappelons ici que la France est un Etat unitaire dans lequel, en application du principe constitutionnel de « non tutelle »⁶, il n'y a pas de hiérarchie entre les collectivités locales. Pour autant, la collectivité régionale gagnerait en compétences et ressources avec le nouvel acte de la réforme territoriale. C'est ainsi que la loi MAPTAM a renforcé la notion de « chef-de-filat », qui, sans désigner d'autorité décisionnelle ou de contrôle, permet toutefois d'identifier un niveau en charge de la coordination d'une politique

publique.

Par ailleurs le projet de loi NOTRe, qui vise à clarifier les compétences exercées par les collectivités et leurs groupements, semble aussi pouvoir accorder à l'échelon régional un rôle d'animateur et de stratège qu'il conviendra de préciser, de légitimer et d'organiser en matière, notamment, de développement économique, d'organisation de l'intermodalité et de complémentarité des transports, de biodiversité et de transition énergétique, de climat et d'énergie, ou encore de soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises.

Une attention toute particulière doit être portée à la structuration du niveau infra-régional, notamment dans la perspective d'une éventuelle suppression des Départements - en tant que collectivités locales de plein exercice.

La grande nouveauté institutionnelle de la loi MAPTAM réside en effet dans le fait de créer, au cœur de l'agglomération, un établissement public de coopération intercommunale de taille inédite (780 km² et

⁶ L'article 72 al. 5 de la Constitution, introduit lors de la révision de 2003, dispose qu'"aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre".

6,5 millions d'habitants) dénommé métropole du Grand Paris (MGP) et financé, outre les dotations inhérentes à tout groupement (au premier rang desquelles la dotation d'intercommunalité), par l'intégralité du produit de la fiscalité économique.

Alors que son périmètre est resserré sur la première couronne francilienne (et extensible potentiellement et uniquement aux communes qui en sont strictement limitrophes), c'est l'ensemble de l'équilibre entre les groupements intercommunaux de grande couronne qui s'en trouve bouleversé. L'article 11 de la même loi prévoit ainsi que soit élaboré le Schéma régional de coopération intercommunale⁷ (SRCI) d'ici à mars 2015, en fixant un seuil démographique « plancher » à 200 000 habitants dans le périmètre de l'unité urbaine pour les futurs groupements.

Face à la montée en puissance de ces futurs EPCI, conjuguée à la structuration de « territoires » peuplés d'au moins 300 000 habitants au sein même de la MGP, l'acteur régional gagnerait à se positionner comme un ensemblier « naturel » de ces communautés, dont il serait médiateur et vecteur de la négociation de projets. Il aurait enfin l'opportunité d'y territorialiser son action, et partant d'augmenter sa visibilité auprès de la population.

⁷ Le SRCI se substitue aux actuels schémas départementaux de coopération intercommunale.

2. Structurer les relations avec les collectivités locales : l'exemple de Rome et Londres

Parmi nos quatre capitales européennes, deux territoires méritent l'attention, Londres et la région Latium (dont la capitale est Rome), parce qu'ils abordent la question des relations entre les collectivités locales de manière sensiblement différentes.

Le Latium, et les régions italiennes plus généralement, ont constitué des institutions spécifiques pour entrer en relation avec les autres collectivités locales mais ces institutions sont obligatoires dans un contexte institutionnel où les régions occupent une place hiérarchique.

Dans le cas de Londres, les modes de relations sont plus ouverts et s'effectuent sur des bases plus partenariales. Les deux autres capitales, Berlin et Madrid, n'ont en effet que peu à nous apprendre sur ce point.

A Berlin, la question des relations avec les collectivités locales se heurte au fait qu'il y a deux Länder sur la métropole (le Land du Brandebourg et celui de Berlin⁸) et aucune structure de coordination ou de représentation des collectivités locales de la métropole.

A Madrid, il existe bien une fédération des municipalités madrilènes (la FMM) mais cette dernière a principalement une mission de formation des personnels communaux et ne semble pas jouer un rôle politique significatif.

2.1 Rome : la concertation institutionnalisée

L'Italie possède une organisation territoriale sensiblement similaire à la France avec un système à quatre niveaux : communes, provinces, régions et Etat.

Cependant, contrairement à la France, les régions possèdent un pouvoir législatif et occupent une place hiérarchique particulière par rapport aux autres collectivités locales : elles peuvent par exemple édicter des lois concernant leur organisation territoriale propre.

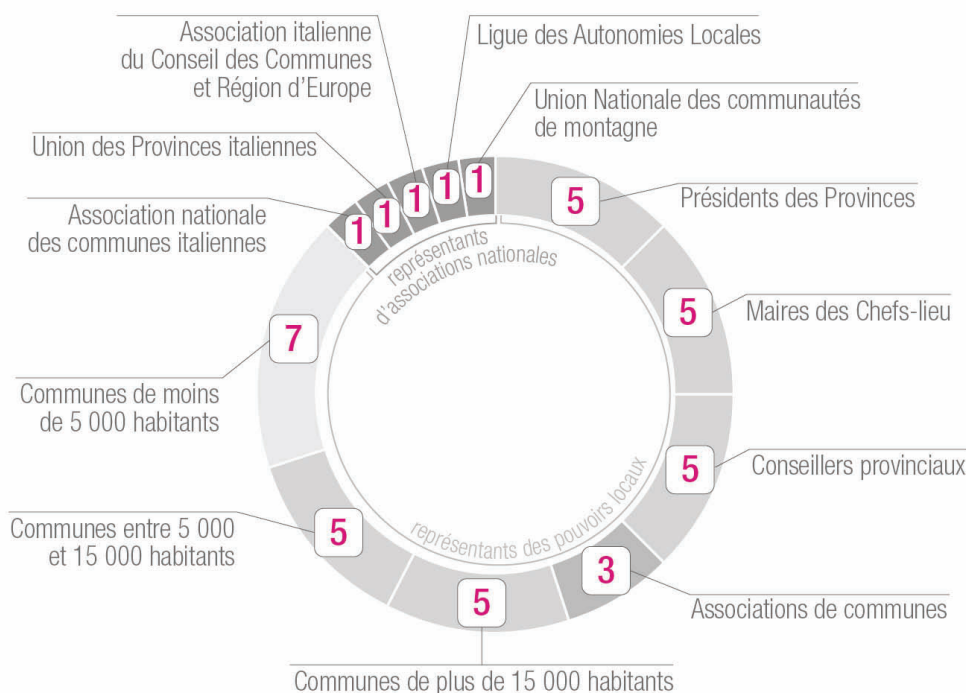
Par ailleurs, la région dispose d'un exécutif fort, dont le Président est élu au suffrage universel direct. Celui-ci nomme son équipe dirigeante (la *Giunta*) composée de plusieurs vice-présidents, qui peuvent être ou non des élus régionaux (mais s'ils le sont, une fois nommés par le Président, ils doivent démissionner de leur fonction de conseiller régional). Il existe en parallèle une assemblée régionale qui elle aussi élit son Président. Mais le pouvoir réside bien dans l'exécutif.

Selon l'article 123 de la constitution italienne, toutes les régions doivent disposer d'un *Conseil des Autonomies Locales* (CAL). L'article 66 du statut de la région Latium prévoit ainsi cet organisme consulaire, défini comme l'organe représentatif et de consultation des collectivités locales dans le but de mise en œuvre de la concertation avec l'échelon régional. C'est une loi régionale qui le crée en 2007.

⁸ Cf. fiche monographique ci-annexée

Composition du Conseil des Autonomies Locales du *Lazio*

- avis obligatoire • droit d'initiative législative •



Au titre de ce texte, le CAL est un organe consultatif mais dont les avis sont

obligatoires sur toutes les propositions de lois régionales qui concernent les collectivités locales, notamment le statut de la région, son budget, sa programmation économique et sociale, la planification et l'organisation des relations entre la région et les collectivités locales. Il a également un droit d'initiative législative sur le statut de la région et sur la répartition des compétences entre les collectivités locales.

Le CAL se compose de 40 membres. Sont membres de droit les présidents des cinq provinces et les maires des cinq chefs-lieu (dont Rome). Les autres membres représentent les conseils provinciaux (cinq sièges), les communes de plus de 15 000 hbts (cinq sièges), celles comprises entre 5 000 et 15 000 habitants (cinq sièges), celles inférieures à 5000 habitants (sept sièges), les associations de communes (trois sièges) et les délégués régionaux (cinq sièges) de l'Association Nationale des Communes Italiennes (ANCI), de l'Union des Provinces Italiennes (UPI), de l'AICCRE (Communes d'Europe), de l'Union Nationale des

Communautés de Montagne et de la Ligue des Autonomies Locales.

Le CAL se réunit régulièrement. Participent également à ses réunions, mais sans droit de vote, le Président de la région, les vice-présidents du conseil régional, les présidents des chambres consulaires, les présidents des universités.

Le CAL élit également en son sein une « *délégation de concertation* » avec l'exécutif régional, chargé donc de relations plus régulières avec le Président et son équipe.

Il s'agit donc là d'une structure de dialogue institutionnalisée entre les collectivités locales du Latium et l'exécutif régional. Parce que cette structure de dialogue est obligatoire de par la loi, son bon fonctionnement et son utilité reposent sur de bonnes relations politiques entre l'échelon régional et les autres collectivités locales, plus particulièrement la commune de Rome et à terme la Cité Métropolitaine (cf. encadré ci-après). Or, jusqu'à une date récente les relations étaient mauvaises et la commune de Rome a bien souvent joué la politique de la chaise vide.

2.2 Construction partagée d'objectifs et portage univoque : l'exemple de Londres

L'organisation territoriale institutionnelle londonienne est relativement simple si on la compare à l'Île-de-France.

Trois types de collectivité locale la composent :

- les *boroughs*, l'équivalent des communes en France⁹, au nombre de 32 ;
- la *City of London*, qui représente le cœur financier de Londres ;
- et la *Greater London Authority* (GLA) qui couvre le centre de l'aire métropolitaine fonctionnelle.

Il n'existe aucun lien hiérarchique entre ces collectivités. La GLA est une autorité essentiellement stratégique dirigée par un maire élu au suffrage universel direct (*Mayor of London*) qui incarne le pouvoir exécutif du Grand Londres.

Aux côtés du maire, une assemblée, la *London Assembly*, est composée de 25 membres, également élus au suffrage universel direct. Elle joue essentiellement un rôle de contrôle sur l'exécutif.

En 1995 s'est constituée *London Councils*, l'association des 32 *boroughs* et de la *City of London*. Elle représente la voix des collectivités locales pour dialoguer avec la

GLA et l'Etat. *London Councils* est dirigée par un comité des maires, le *Leaders Committee*, qui se réunit huit fois par an.

Ce comité nomme en son sein un comité exécutif de cinq membres qui, lui, se réunit plus fréquemment, *a minima* une fois par mois.

London Councils dispose d'un personnel composé de quelques dizaines d'agents travaillant essentiellement sur les questions de transport, services urbains, emploi et formation professionnelle, environnement.

Les relations entre les *boroughs* et la GLA ont longtemps été mauvaises. Elles changent de nature avec l'élection de Boris Johnson à la tête de la GLA en 2008 et sa réélection en 2012, et se sont depuis lors intensifiées et améliorées.

Cette amélioration de l'entente politique a donné lieu, en 2009, à la signature du *City Charter* entre la GLA et *London Councils*.

Il s'agit d'un document politique d'une vingtaine de pages qui fixe le cadre et les règles des relations entre la GLA et les *boroughs*. Présenté comme étant unique en Europe, il constitue de fait une charte de bon comportement, de respect mutuel et d'actions communes.

Le *City Charter* crée une structure formelle de relations entre la GLA et les *boroughs*, le *London Congress* - qui rassemble les maires des 32 *boroughs* - le maire de la *City*

Gouvernance métropolitaine du Grand Londres

- un *Congress of leaders* réuni par la *City Charter* •

Greater London Authority

- 1 Maire élu au suffrage universel / *Mayor of London*
- 1 Assemblée élue au suffrage universel / *London Assembly*
 - ↳ 11 élus pour l'ensemble du Grand Londres
 - ↳ 14 élus par circonscriptions (regroupant 2 ou 3 *boroughs*)

London Councils

- 32 *Boroughs* / administrés par des Conseils élus au suffrage universel tous les 4 ans
- 1 *City of London* / 1 *Lord Mayor*, élu à vie
125 conseillers au sein de la *Court Common Council*

⁹ Les « *boroughs* » constituent le deuxième niveau de collectivité locale à Londres. Mais contrairement aux communes françaises, ces « *local authorities* » n'ont pas la compétence générale, ce qui les rend ipso facto comparables à des EPCI, tant par leur poids démographique (250 000 habitants en moyenne), que par la nature de leurs missions : gestion de services publics locaux de proximité (éducation, santé, routes, développement local) et gestion de services métropolitains réputés non stratégiques (stationnement, environnement, enfance,...) à travers le politique « *London-wide but borough* ». A noter cependant qu'il n'existe aucune incitation financière à la coopération intercommunale dans le Grand Londres, à la différence du système français.

et le maire de Londres. Cette organisation se réunit au moins deux fois par an.

Elle a pour double objectif de :

- construire des positions communes entre les collectivités locales londoniennes ;
- et de formuler des politiques conjointes, notamment dans les domaines des transports, du développement économique, de la santé.

C'est essentiellement le maire de Londres

qui porte les positions communes face à l'Etat. C'est par le truchement de cette organisation et des travaux menés que Boris Johnson a ainsi pu récemment s'exprimer « au nom de tous » au sujet de la décentralisation et de fiscalité locale (cf. chapitre 3, p. 35).

A cette structure de pilotage politique des relations s'ajoutent cinq autres *Boards*, réunis plus fréquemment autour de politiques publiques sectorielles et techniques.

La plupart de ces structures rassemblent, outre les élus, les acteurs économiques et les professionnels concernés.

Il s'agit du *London Housing Board* (logement), du *London Waste and Recycling Board* (déchets et recyclage), du *London Crime Reduction Board* (lutte contre la criminalité), du *London Enterprise Partnership* (cf. chapitre 2, p.22) et du *London Heath Board* (santé).

S'il demeure difficile de dresser le bilan des relations entre les collectivités publiques londoniennes avec si peu de recul, on peut toutefois noter que les modalités et les instruments initiés à l'arrivée de Boris Johnson en 2008 ont permis d'apaiser les tensions et de parvenir à des accords sur un certain nombre de points, notamment sur l'évolution de la décentralisation (*devolution*). Ces modalités de dialogue et de construction collective d'objectifs entre les différents échelons ont également permis que la GLA s'exprime d'une voix plus puissante face à l'Etat, forte du soutien des *boroughs*. Ceci ne signifie pas pour autant la fin des désaccords entre les *boroughs* et la GLA, mais ceux-ci sont mieux identifiés et mis sur la table des discussions

2.3. Vers la constitution d'une autorité unique : le cas italien

Parmi les pays européens, seule l'Italie s'est engagée dans un processus de création d'un système d'autorité métropolitaine unique tel qu'il pourrait être imaginé du point de vue des débats franciliens autour de la réforme en cours.

En effet, la loi Delrio adoptée en avril 2014 prévoit la suppression des provinces - qui correspondent en France à l'échelon territorial constitué par les Départements - à compter du 1er janvier 2015.

Schématiquement, dans ce nouveau système ne subsistent plus que deux niveaux de collectivités directement élues : la commune et la région, les provinces s'apparentant à des établissements publics, du type des syndicats intercommunaux à vocation multiple français.

En mai 2014, les élections provinciales qui étaient prévues ont été annulées. Depuis la mi-mai, des « *tavole* » ou tables de confrontation réunissant Etat, régions, provinces et communes ont été lancées afin de définir et de préciser les modalités de mise en œuvre de la loi, dont les premières mesures ont été mises en place au 1er septembre 2014.

Les provinces sont des collectivités locales dont les compétences sont faibles et les budgets restreints. La loi Delrio leur ôte le statut de collectivité locale, c'est-à-dire qu'elles ne disposeront plus d'élus au suffrage universel direct mais seront administrées par trois organes dont les membres seront élus indirectement.

La loi leur substitue de nouvelles entités, à savoir : le président, le conseil et l'assemblée des maires. L'assemblée des maires rassemble les exécutifs des communes composant la nouvelle entité. Elle élit, avec les conseillers municipaux, le conseil provincial. Celui-ci est composé du Président de la province et de 16 conseillers élus par les maires et les conseillers municipaux. Le Président est quant à lui élu par l'assemblée des maires et les conseillers municipaux. Le mandat du Président est de quatre ans, celui du conseil provincial de deux ans, sachant que les maires sont élus au suffrage universel direct (pour les communes de plus de 10 000 habitants) pour un mandat de cinq ans.

Les nouvelles provinces possèdent trois compétences principales : la planification territoriale, la planification des transports et la gestion des bâtiments scolaires.

Leur suppression en tant que collectivité locale ne vaut qu'en dehors des dix grandes métropoles italiennes dont Rome.

Dans ces métropoles, les provinces sont remplacées par de nouvelles institutions, les *Città Metropolitana* appelées à fonctionner selon un modèle différent.

nommé en septembre 2014 et le conseil métropolitain, dont le mandat est de 5 ans, a été élu en octobre. Le calendrier est donc très resserré.

La loi demeure en revanche muette sur la question des moyens financiers. Elle ne prévoit aucune recettes fiscales ni subventions spécifiques pour permettre à la CM d'assumer ses nouvelles et importantes fonctions.

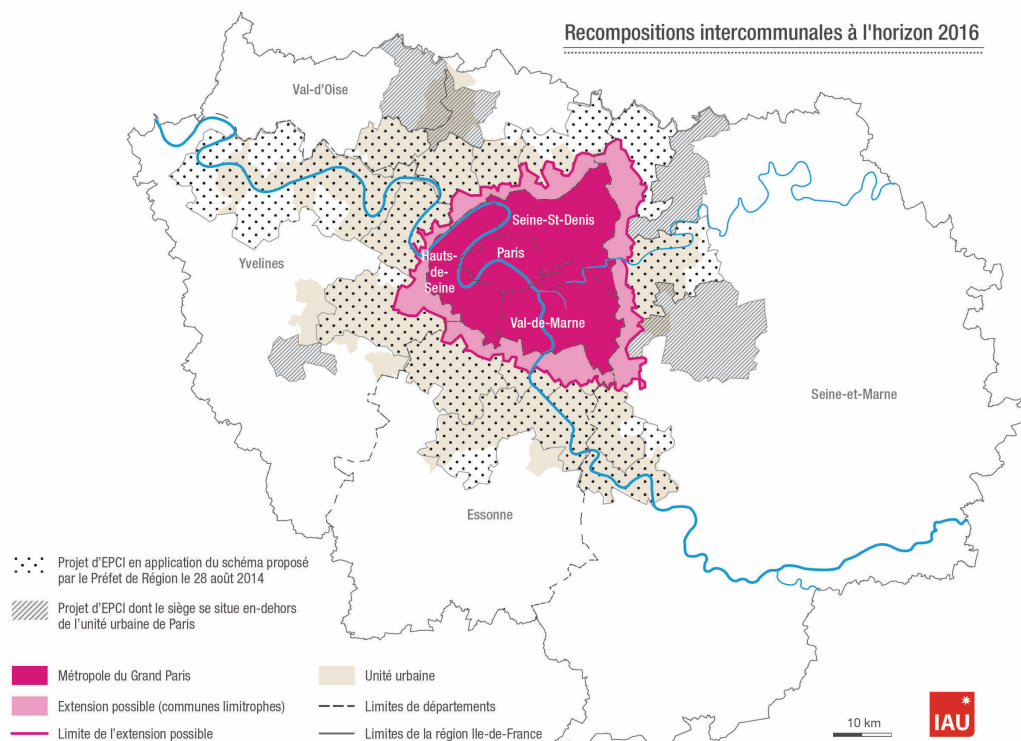
Focus : les Città Metropolitana

•
Les « Città Metropolitana » (villes métropolitaines) ont été instaurées juridiquement par la loi 142 de 1990 et inscrites dans la constitution italienne depuis 2001. Pour autant, aucune n'avait été créée jusqu'en 2014. Il s'agit d'autorités métropolitaines de second rang, qui ressemblent fortement aux communautés urbaines françaises et qui depuis la loi Delrio d'avril 2014 vont être établies dans les métropoles de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio Calabria. Une CM verra aussi le jour à Rome qui disposera d'un statut spécial.

La loi Delrio d'avril 2014 (loi sur les villes métropolitaines, les provinces, les unions et fusions de communes) prévoit l'abolition des 107 provinces (l'équivalent territorial de nos départements) et leur transformation en 97 nouvelles collectivités et 10 villes métropolitaines dès son entrée en vigueur. Les villes métropolitaines (dont celle de Rome) se substituent aux provinces à compter du 1er janvier 2015. Dans le cas de Rome il est prévu que le statut de capitale s'applique à la nouvelle ville créée. Du point de vue des compétences, la CM est responsable de la planification stratégique, de la planification spatiale, des transports et de la mobilité, du développement économique, de la gestion des réseaux (déchets, eau et assainissement, réseaux numériques, etc.).

Le territoire de la ville métropolitaine sera donc celui de la Province éponyme. A titre d'exemple dans le cas de Rome, elle regroupera 4 millions d'habitants répartis dans 121 communes dont Rome qui a elle seule en accueille 2,9 millions. La CM est dirigée par un maire (qui est de droit celui de la ville-centre) et il y a deux assemblées délibératives : le conseil métropolitain, composé de 24 membres nommés par les maires et les conseils municipaux des 121 communes au prorata de leur poids démographique et la conférence métropolitaine qui rassemble l'ensemble des maires. Le maire de la CM a été

Recompositions intercommunales à l'horizon 2016



3. Pour aller plus loin...

Un premier constat s'impose avant toute recommandation : si l'exercice comparatif trouve rapidement sa limite (« *vérité en deça des Pyrénées, erreur au-delà* » pour reprendre la célèbre formule de Blaise Pascal), l'examen des jeux d'acteurs institutionnels a bel et bien un dénominateur commun : la complexité avérée dans chaque situation et la nécessité d'une réponse adaptée – qui induit les réformes territoriales achevées ou à venir.

Faute de « remède miracle » ou de solution simpliste à dupliquer, la première piste consisterait ainsi à prendre acte de la singularité régionale francilienne (une région étendue, fonctionnellement diverse et économiquement diversifiée, et notamment, la région-capitale d'un Etat encore très centralisé) et partant, de son droit à la différenciation, puis à l'expérimentation (cf. chapitre 3). Elle se différencie non seulement du reste du pays,

mais également au regard des autres métropoles mondiales (cf. *supra*, en introduction).

Si l'avenir des Conseils généraux – qui deviendront Conseils départementaux à l'occasion du prochain scrutin au mois de mars 2015 - est aujourd'hui sujet à débats, on peut avancer l'hypothèse que la dévitalisation de leurs compétences et la dévolution de celles-ci en Ile-de-France pourraient être effectuées de deux façons différentes, selon qu'ils se trouvent dans ou hors de la future métropole du Grand Paris.

Il est vraisemblable que là où existe une métropole à visée intégratrice, l'échelon départemental disparaîtra en soi (ce qui pose d'emblée la question de la capacité de la métropole à assumer tout ou partie des charges leur incombant). Il pourrait en revanche être maintenu et se métamorphoser en fédération de grandes intercommunalités au-delà de la MGP.

La Région pourrait ainsi s'engager dans une dynamique de meilleure articulation de ses compétences entre le niveau régional stratégique et une maille départementale, voire intercommunale, de proximité.

Le maintien d'un « bassin » départemental s'avère pertinent comme lieu de déconcentration ou territorialisation de l'action publique régionale, à défaut de délégation de compétences plus explicite du niveau régional vers le niveau intercommunal. Il s'agit là d'une évolution souhaitable dans le but d'améliorer le service rendu et l'efficacité de l'action publique, et dont les conséquences opérationnelles restent à apprécier. La Région tisserait plus facilement des liens avec les territoires (et ce serait la fin d'une Région parfois décriée comme étant « hors-sol » ou par trop « stratosphérique »...).

Cette dynamique devra en effet être nécessairement pensée en complémentarité

avec la montée en puissance des intercommunalités qui pourront être également destinataires à la fois de compétences départementales ainsi que de délégations depuis le niveau régional.

Autre piste mobilisable sans attendre la constitution d'une assemblée régionale unique, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 place l'acteur régional au cœur des relations inter-collectivités en instaurant la Conférence territoriale de l'Action publique (CTAP), un lieu inédit pour la coordination/coopération, un lieu nécessaire et renforcé - en creux - du fait du bilan mitigé d'autres modes de coopérations « souples » ou clubs plus ou moins formels d'élus locaux constitués à l'*infra* (Association des Maires d'Ile-de-France, syndicat d'études *Paris Métropole*...).

II. Forger des alliances avec le monde économique

Le processus de globalisation impose aujourd'hui plus qu'hier que les collectivités publiques tissent des relations plus étroites avec le monde économique et ce d'autant plus que dans les plus grandes métropoles certains acteurs économiques, et notamment les grandes firmes, émergent comme des protagonistes puissants du développement métropolitain et, partant, de leur gouvernance.

Ceci ne signifie nullement un accord entre le monde politique et le monde économique sur les trajectoires de développement à engager ou à poursuivre, mais simplement qu'il n'est plus possible aujourd'hui de conduire des politiques de développement sans un dialogue avec les acteurs économiques et *a fortiori* de définir des stratégies de développement sans qu'ils soient impliqués.

Comment imaginer, initier voire institutionnaliser ces relations entre puissance publique régionale et monde « des affaires » ? Quelles sont les attentes respectives des parties qu'il importe de satisfaire pour qu'ils cessent de se regarder en « chiens de faïence » ?

1. Enjeux et opportunités pour l'Île de France

La culture politique française accorde une place dominante au public et au politique dans la conduite des stratégies et des politiques de développement. Cette culture, qui imprègne aussi le monde économique, demeure le cadre dans lequel doit s'inscrire l'accentuation des relations entre les deux sphères.

Contrairement aux pays de culture anglo-saxonne, il existe en France un système néo-corporatiste (le système consulaire) qui attribue aux chambres de commerce le monopole de la représentation du monde économique. Elles sont à ce titre les interlocuteurs privilégiés des collectivités publiques. Il s'agit là d'acteurs qui font tout naturellement partie des institutions et avec lesquelles le dialogue doit être intensifié. Mais pour autant, elles ne représentent plus aujourd'hui la totalité du monde économique et leur représentativité est contestée. C'est pourquoi il importe aussi de nouer des relations avec des milieux que les chambres de commerce représentent peu ou pas et d'autres acteurs comme les grandes firmes.

En Île-de-France, les milieux économiques sont très fragmentés et non homogènes. Entre les chambres de commerce, les associations patronales (CGPME, Medef) et territoriales, les grandes firmes, les relations

ne sont pas toujours idylliques et leurs intérêts peuvent être différents.

Il est donc important pour la collectivité régionale d'avoir des interlocuteurs représentatifs et fiables, mais pour cela il faut qu'il s'en constitue.

Les relations entre le monde économique et la sphère politique ne sont pas toujours au beau fixe que ce soit au niveau national ou *infra*. Il existe une méfiance forte entre les deux mondes du fait d'une relative incompréhension mutuelle de ce qu'ils sont et de leurs rôles respectifs.

D'un côté, les milieux économiques jugent parfois le monde politique trop interventionniste, notamment en matière de développement économique, et souhaitent se voir reconnaître un rôle de partenaire véritable. Dans le même temps, les milieux politiques ont tendance à figurer les entreprises comme autant d'acteurs poursuivant des intérêts particuliers, donc peu ouverts à l'intérêt général.

Dans un tel contexte, il paraît difficile de tisser des relations et/ou de les renforcer si on ne s'attèle en même temps pas à juguler cette méfiance.

2. « Créer » son interlocuteur et formaliser les relations entre le politique et l'économique (Londres, Madrid, Rome)

Parmi les métropoles étudiées, trois d'entre elles offrent des expériences intéressantes en matière de dialogue entre le champ politique et le monde économique. Il s'agit de Londres, Madrid et Rome, qui ont toutes été l'objet d'initiatives dans ce domaine.

A Berlin en revanche, si les acteurs économiques semblent présents dans les efforts de constitution de l'aire de planification Berlin-Brandebourg, notamment les chambres de commerce, il n'existe actuellement pas de démarches formalisées de mise en relation des collectivités locales avec les entreprises.

2.1. La construction de l'interlocuteur économique

Les exemples suivants s'intéressent à la construction d'un interlocuteur représentant le monde économique avec lequel la collectivité régionale peut à la fois dialoguer mais aussi engager des actions communes. Il s'agit là de pallier la fragmentation du monde économique mais aussi le manque de représentativité des acteurs existant.

La création du London Business Board

Les milieux entrepreneuriaux de Londres sont depuis les années 1990 assez bien structurés. Les grandes entreprises traditionnelles sont représentées par *CBI-London* (la branche londonienne de la *Confederation of British Industry*, que l'on peut comparer au Medef), les PME se retrouvent au sein de la chambre de commerce et d'industrie (*London Chamber of Commerce and Industry - LCCI*) mais qui n'est pas une institution publique comme elle l'est en France : elle ne rassemble que 3000 entreprises sur une base volontaire. On trouve ensuite les TPE regroupés au sein de la *Federation of Small Businesses* (FSB)

dont Londres est la branche principale. A côté de ces trois organisations, il faut ajouter la *City Corporation of London* qui représente les intérêts du *square mile*, ou en d'autres termes, les intérêts financiers de la *City*.

Dans le milieu des années 1990, une nouvelle organisation est apparue : *London First*, qui représente les grandes firmes globales localisées à Londres comme *British Aerospace*, *British Telecom*, *Deloitte*, *KPMG*, *Canary Wharf Group*, etc.

Lors de l'élection du premier maire de Londres en 2000, Ken Livingstone, l'heureux vainqueur, propose aux milieux économiques de travailler avec eux mais pour cela il leur demande de ne s'exprimer « *que d'une seule voix* » car il ne peut avoir affaire à plusieurs organisations. C'est ainsi que se crée en 2000 le *London Business Board* (LBB), structure informelle qui regroupe *London First*, la *LCCI* et *CBI London*. Le maire entre alors en dialogue très régulier avec le LBB qu'il rencontre de façon quasi-hebdomadaire. En 2008, le nouveau maire, Boris Johnson, demande que la FSB rejoigne le LBB, ce à quoi on procède. C'est ainsi essentiellement à la volonté de l'exécutif du Grand Londres que l'on doit la constitution d'une organisation, certes informelle mais représentative du monde des affaires, qui exprime certaines revendications collectives des entreprises et avec laquelle il peut donc dialoguer.

Le système méso-corporatiste madrilène¹⁰ : un néo-corporatisme régional

Les milieux économiques madrilènes sont eux aussi relativement bien structurés.

D'un côté, on trouve la chambre de commerce et d'industrie de Madrid (CCIM), qui dispose d'un statut équivalent aux chambres de commerce françaises. La CCIM regroupe ainsi près de 300 000 entreprises de toutes tailles.

D'autre part, la Confédération des Entreprises de Madrid (CEIM), association

¹⁰ le méso-corporatisme désigne une forme de régulation des relations entre l'économique et le politique par laquelle l'autorité publique régionale sélectionne les organisations représentatives des intérêts économiques et sociaux en leur accordant le monopole de cette représentation. Par là même, elle les choisit en tant qu'interlocuteurs uniques ou privilégiés avec lesquels elle entre en relation pour co-produire les politiques publiques de niveau régional.

patronale créée en 1984 par le regroupement de plusieurs fédérations et associations patronales, rassemble aujourd'hui plus de 200 associations de branches et de territoires dans tous les secteurs de l'économie.

Ces deux organisations représentent de façon relativement exhaustive le monde économique de la capitale espagnole.

Autre fait ayant facilité ce fort degré de représentativité, la collectivité régionale de Madrid, la Communauté Autonome (CAM), est *monoprovinciale*, c'est à dire qu'elle recouvre le même territoire que l'ancienne province de Madrid et, à ce titre, elle a absorbé cette dernière lors de sa création en 1983.

Traditionnellement, les milieux économiques espagnols se sont structurés sur des bases provinciales. Avec l'absorption de la province par la région, les structures provinciales des entreprises sont automatiquement devenues des structures régionales.

2.2. La formalisation et l'institutionnalisation des relations entre les milieux économiques et les collectivités locales

La construction d'un acteur collectif économique avec lequel la collectivité régionale peut dialoguer est nécessaire mais elle doit se placer dans la perspective d'une formalisation, voire d'une institutionnalisation, des relations avec cet acteur et plus largement les entreprises. Les trois exemples suivant concernent cette formalisation.

Focus : Le partenariat « à l'anglaise »

Le partenariat (partnership) est un terme très utilisé dans les politiques publiques britanniques, notamment les politiques urbaines. Concernant ces dernières, nous pouvons distinguer trois types de partenariats :

- *les partenariats stratégiques qui associent le plus souvent collectivités locales, entreprises et selon les cas la société civile et qui visent à co-produire des stratégies (développement économique, régénération urbaine, etc.) ;*
- *les partenariats opérationnels qui regroupent les mêmes acteurs et qui sont chargés de mettre en œuvre les politiques*

publiques dans des domaines aussi divers que la régénération urbaine, l'habitat, l'emploi ;

- *les partenariats organisationnels qui ont pour but de favoriser la mise en relation des acteurs et donc de créer d'autres partenariats.*

Londres : un véritable système relationnel entre la GLA et les entreprises

Depuis le milieu des années 1990, les relations entre les autorités locales de Londres et le monde économique sont étroites. Elles se sont intensifiées, formalisées et institutionnalisées à partir de la création de la GLA en 2000. Le choix londonien primordial - se constituer « ville globale » avec un essor de développement lui-même axé sur celui de la finance internationale - a pu agir comme catalyseur de cet « unisson ».

Tout d'abord, la loi sur Londres (*London Act*) de 1999 crée la *London Development Agency* (LDA - agence de développement de la GLA) et impose que son conseil d'administration soit dirigé par les entreprises (*business led*) où ces dernières doivent être par ailleurs majoritaires. En outre, elles doivent être impliquées dans l'élaboration du *London Plan* (schéma d'aménagement de Londres) et les diverses stratégies de la GLA doivent être soumises aux acteurs locaux, au premier rang desquels les entreprises. Il s'agit donc là d'une implication de droit du monde économique dans la gouvernance de la capitale britannique.

Suite à l'élection du gouvernement de coalition dirigé par David Cameron en 2010, l'Etat a fait le choix de supprimer les agences régionales de développement (dont la LDA) et a demandé la constitution de structures de coopération entre les collectivités locales et le monde économique.

A Londres, cette coopération a pris la forme du *London Enterprise Panel* (LEP), ce dernier pouvant être considéré comme descendant en droite ligne de la LDA.

A la demande du gouvernement, le maire de Londres, *London Councils* (l'assemblée des boroughs) et les principaux leaders économiques avaient en effet proposé la constitution d'une nouvelle structure en décembre 2010. Le gouvernement y a répondu favorablement en février 2011 et le

maire de Londres a instauré le LEP en février 2012.

Le *London Enterprise Panel* est un organisme, de nature consultative, par le truchement duquel le maire de Londres travaille de concert avec les boroughs, les entreprises et *Transport for London* (TfL), l'agence de la GLA en charge des transports, pour produire les stratégies de développement, de l'emploi et de la formation professionnelle sur le Grand Londres.

Il est dirigé par le maire de Londres. Son conseil d'administration se compose d'une quinzaine de membres, dont une majorité de leaders économiques. Le monde non économique (politique, culturel, académique) est représenté par cinq membres dont deux adjoints du maire. Du côté du monde économique on trouve des représentants de *London First* (l'association représentant les grandes firmes globalisées londoniennes), de la *Federation of Small Business* (les TPE et PME) et plusieurs grandes firmes (*Prudential*, *British Telecom*, *Travel Lodge*, etc.).

Le LEP fonctionne par le biais de cinq groupes de travail dont certains sont dirigés par des chefs d'entreprises.

En 2014, les thèmes de ces groupes de travail sont :

- le Plan de développement économique
- les TPE et PME
- les infrastructures
- les politiques de qualification et d'emploi
- les technologies numériques, les sciences et industries créatives

Ces groupes de travail se réunissent 4 à 5 fois par an.

Le *London Enterprise Panel* produit des plans, des stratégies, des documents de politique. Il définit également des priorités et des projets à financer. Il reçoit de l'Etat ou de la Commission Européenne des financements dédiés à certains projets qu'il propose ou oriente, mais il ne les met pas directement en œuvre. Il a ainsi été abondé par près de 800 millions de livres sterling (£) au titre du Fonds Social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Depuis sa (récente) création, le LEP a produit de nombreux documents stratégiques.

Parmi les plus importants, on peut citer :

- le *Jobs and Growth Plan* (juin 2013) : la stratégie à suivre pour la GLA afin d'améliorer les qualifications des londoniens, aider le développement des TPE et des PME et faire de Londres le hub mondial en matière de créativité numérique, scientifique et technologique ;
- la *European funding strategy 2014-2020* (janvier 2014) : la stratégie d'utilisation des fonds européens afin de mettre en œuvre le *Jobs and Growth Plan*. Elle définit précisément les secteurs clés où investir.
- le *Growth Deal for London* (mars 2014) : document-cadre pour la GLA afin de négocier avec l'Etat les investissements qu'elle juge prioritaires pour la croissance économique. Le *Growth deal* établit notamment les priorités d'investissement et formule des demandes explicites de financements.
- L' *Economic Development for London* (première version en juin 2014) : document qui analyse la situation économique de Londres (faiblesses, forces et menaces) et établit des projections à l'horizon 2036. Il définit ce que doivent être les grandes priorités des politiques publiques (transport dans le Grand Sud-Est, infrastructure numérique, etc.). Il est le produit d'une consultation intense avec les entreprises, les collectivités et agences publiques, le monde académique et le tiers secteur. [Une version définitive sera produite en décembre 2014]. L'élaboration de ce dernier document a été pilotée par *London First*.

Certains de ces documents ont été soumis au gouvernement pour approbation car ils contiennent des demandes de financements spécifiques. Ainsi, du *Growth Deal for London* qui fut reçu favorablement par l'Etat en juillet 2014.

L'Etat britannique a ainsi alloué au LEP, via la GLA, des financements concernant la formation professionnelle et l'apprentissage pour près de 300 millions de £.

Le *London Enterprise Panel* est de fait une structure partenariale de niveau régional (la GLA est une région au sens politico-administratif), institutionnalisée par l'Etat, qui élabore les stratégies dans ses domaines de compétence, cherchent les ressources pour les mettre en œuvre et les alloue.

Greater London Authority & monde économique : une relation équilibrée

Si les lois et les règlements nationaux facilitent et encadrent l'implication des milieux économiques dans la gouvernance londonienne, ces derniers ont été aussi fortement sollicités par les maires de Londres depuis 2000.

Tout d'abord, la GLA a créé en son sein au début des années 2000 la *Private Liaison Unit*. Il s'agit d'une cellule directement rattachée auprès du vice-maire chargé du développement économique qui a pour tâche de développer et d'entretenir les relations avec les entreprises. Elle représente l'interlocuteur permanent de la GLA avec les entreprises.

En second lieu, les maires ont multiplié les comités et conseils où les entreprises sont impliquées de manière partenariale (selon la définition donnée *supra*), seules ou avec les milieux scientifiques, culturels et les organisations syndicales. Ces conseils et comités se sont multipliés depuis 2008 avec l'élection de Boris Johnson.

B. Johnson a en effet renforcé ou lancé de nouvelles structures lui permettant un dialogue plus consistant avec les milieux économiques.

Il a d'abord institutionnalisé ses relations avec le *London Business Board* en le rencontrant régulièrement sous la forme d'un *London Business Advisory Council* (LBAC), qu'il préside.

Ensuite dès septembre 2008, il constitue l'*International Business Advisory Council* (IBAC). IBAC est un conseil qui rassemble une cinquantaine d'hommes d'affaires de niveau international. Sa mission est de conseiller le maire sur « *les opportunités à saisir, les initiatives à prendre et les idées à mettre en œuvre pour que Londres soit plus attractive pour les firmes et les populations* ». Présidé par Sir M. Sorewell, Directeur de WPP, une firme leader mondial dans le domaine du marketing et des services de communication, IBAC est composé de représentants des grandes firmes de la finance et des assurances (*Morgan Chase, Deloitte, HSBC, Lloyds, Barclays*), des entreprises de réseaux et de télécommunication (*British Telecom, Thomson, France Telecom*,) et d'autres grandes firmes (*Renault, British Airways, Coca Cola, Marks and Spencer*, etc.). Il se réunit annuellement.

Parallèlement se constitue en octobre 2008 le *High Level Economy Group*, un groupe de haut niveau dont la mission est de réfléchir aux actions et politiques à mener pour sortir Londres de la récession et de la crise économique.

Ce groupe est co-présidé au départ par le Ministre de Londres et le maire et composé de responsables politiques (ex : un représentant du *London Councils*) et économiques (ex : le responsable de la *City Corporation* en charge de la direction des ressources et des politiques).

Ses domaines de réflexion sont :

- l'amélioration de la compétitivité économique de Londres, plus particulièrement « *au-delà du secteur des services financiers* » ;
- l'augmentation du taux d'emploi et l'amélioration de la qualification de la population ;
- et une meilleure prise en compte des besoins de la métropole dans les domaines de la planification, du logement et des infrastructures.

En 2009, B. Johnson constitue la *Outer London Commission* (commission de la périphérie de Londres) chargée de réfléchir aux actions et politiques à mener afin de développer la périphérie londonienne, dont la population résidente a voté majoritairement en sa faveur au motif avancé d'un sentiment d'abandon par les politiques de développement menées par son prédécesseur plus concentrées sur la zone centrale.

Cette commission est dirigée par un conseil de 13 membres où siègent les représentants des *boroughs*, la GLA, les entreprises (promoteurs, grande distribution), la CCI. Cette commission a publié son 3ème rapport en juillet 2014 dont certaines propositions seront intégrées au nouveau *London Plan*.

En 2011, le maire crée *London Partners*, une structure qui regroupe diverses organisations chargées de faire la promotion de Londres dans les domaines du tourisme, de l'éducation, et du développement économique. Elle est aussi l'agence d'attractivité de la GLA.

Financée par la GLA et les entreprises, *London Partners* est dirigée par un conseil de 12 membres où se côtoient élus du Grand Londres, membres de la *City Corporation*, présidents de grandes firmes dans différents domaines (finance, médias) et milieux académiques.

Après avoir caractérisé les différents conseils et structures, on peut affirmer que les relations entre les milieux économiques londoniens et les pouvoirs publics sont particulièrement bien établies et institutionnalisées.

De fait, le maire de Londres gouverne en grande partie avec les entreprises.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la situation actuelle.

Le premier renvoie à la culture politique anglo-saxonne où la répartition des rôles entre le politique et l'économique est plus équilibrée qu'en France et où le politique ne considère pas qu'il peut et doit tout faire ni même contrôler. Ainsi, la stratégie de développement économique de la GLA n'a jamais cherché à expliciter quels étaient les secteurs à développer ni les zones d'implantation pour ce faire. Elle s'intéresse avant toute autre chose aux impérieuses conditions à mettre en place pour que le développement économique puisse advenir, ce dernier restant l'apanage des entreprises. A titre d'exemple, cette stratégie pourra s'intéresser à la création de crèches dans certaines zones de Londres car ceci va permettre à des femmes d'accéder au marché du travail et de faire ainsi grimper le taux d'emploi particulièrement faible dans le Grand Londres. Mais cette stratégie ne décide pas des clusters à créer ni à quels endroits ils pourraient l'être.

Focus : la GLA et la question de l'immigration

Depuis la création de la Greater London Authority (GLA) en 1999, cette institution affiche une politique très ouverte vis à vis de l'immigration. Ken Livingstone, maire de 2000 à 2008 a initié cette démarche et son successeur Boris Johnson, a poursuivi dans la même direction.

Cette politique s'inscrit complètement dans la vision que les élites politiques et économiques ont de la place de Londres dans la globalisation, décrite dans l'éloquent document « Vision 2020 - The greatest city on Earth »¹¹. Londres a voulu devenir une ville globale signifiant par là une ville qui attire les populations du monde entier. Les chiffres sont parlants puisqu'aujourd'hui plus de 30% de la population londonienne est d'origine étrangère (foreign born) contre moins de 20% au milieu des années 1980.

¹¹ Littéralement, on peut traduire cette expression par « Vision 2020 - la meilleure ville sur Terre ». Ce document est l'expression des seules ambitions du maire, B. Johnson.

Ce résultat est certes le produit du dynamisme économique londonien mais aussi d'une attitude résolument positive des décideurs économiques et politiques vis à vis de l'immigration. Tout d'abord il y a eu une reconnaissance de l'importance de l'immigration dans la croissance économique de Londres relevée dans la plupart des documents stratégiques de la GLA et également de la part des associations patronales et de la City Corporation.

Trois citations illustrent cette attitude :

« La City a toujours été ouverte aux talents étrangers et avec quelque chose comme un quart de ses employés d'origine étrangère, elle peut s'afficher comme le plus cosmopolite de tous les centres financiers du monde. La présence de ces talents est l'un des facteurs clé de notre compétitivité mondiale » (Un haut dirigeant de la City Corporation).

« La plus grande minorité ethnique de Londres ce sont les indiens et plus de 10.000 entreprises indiennes sont basées dans la capitale britannique. Nous voulons que de plus en plus d'indiens fassent de Londres leur priorité pour le tourisme, les études et les affaires. Ce nouveau bureau à Delhi montrera aux indiens ce que Londres peut leur offrir et nous aidera concrètement à y encourager une activité économique et culturelle plus grande ». (K. Livingstone lors de l'inauguration de l'« ambassade » de Londres à Delhi, 2007).

« Londres a besoin de l'immigration ou elle chuterait comme l'antique cité grecque de Sparte ». (B. Johnson, 2014)

De telles positions se sont traduites par des actions concrètes. Le premier London Plan a été traduit dans de nombreuses langues comme l'hindi, le gujarat, le bengali, le chinois ou l'Ourdou. Dans les années 2000, Londres a ouvert plusieurs bureaux à l'étranger qu'il appelle des ambassades (New York, Delhi, Shanghai, Mumbai, etc.). Des politiques d'aide au développement d'entrepreneurs immigrés ont été initiées par la GLA.

Le deuxième élément est idéologique, et se traduit en termes de sociologie de l'action publique. La révolution conservatrice thatchérienne des années 1980 a légitimé les entreprises à participer à la gouvernance urbaine. Les politiques menées par la « dame de fer » et son gouvernement ont permis au monde économique d'intervenir pleinement, souvent à part égale et au même titre que les collectivités publiques, dans les choix de développement des villes.

Londres a en partie été le laboratoire de ces transformations, notamment avec la création de la *London Docklands Development Corporation* (LDDC), organisme dont le

conseil d'administration, nommé par l'Etat, était dominé par des chefs d'entreprise. C'est la LDDC qui a véritablement développé la partie Est de la capitale britannique. Les gouvernements conservateurs et travaillistes qui se sont ensuite succédés n'ont pas remis en cause une telle orientation et, progressivement, les milieux économiques ont été légitimés à intervenir aux côtés de la puissance publique, devenant ainsi partie prenante de la gouvernance de la capitale. Le troisième élément, relevant également d'un registre historique et sociologique, tient à la personnalité des deux maires en poste depuis la création du Grand Londres. L'orientation « *pro-business* » des différents gouvernements britanniques au niveau national s'est également incarnée - assez logiquement d'autant qu'il s'agit de la capitale - au niveau local.

Le premier maire de Londres, Ken Livingstone, ancien leader de l'aile gauche du parti travailliste (et parfois surnommé *Red Ken*), a fait sien une vision de « Londres, ville globale », où les politiques de compétitivité devaient être prioritaires. Il s'est ainsi retrouvé en concordance avec les milieux d'affaires, qui l'ont alors soutenu.

Le second et actuel maire Boris Johnson, membre du parti conservateur, a poursuivi cette orientation.

De là on peut conclure que, en ce qui concerne les relations avec le monde économique, une posture ouverte, proactive, identique et constante de la part des exécutifs londoniens a permis de fiabiliser la figure des acteurs publics auprès des entreprises.

Le système méso-corporatiste de la Communauté Autonome de Madrid : deux décennies de coopération

Depuis sa création en 1983, la Communauté Autonome de Madrid (CAM) a progressivement mis en place un ensemble d'organismes et d'agences lui permettant d'associer les milieux économiques et sociaux au pilotage de la métropole.

Ces structures reposent toutes sur une organisation paritaire : les conseils d'administration sont en effet constitués à part égale entre élus-représentants de la CAM et acteurs économiques et sociaux, issus de la chambre de commerce (CCIM) et la Confédération des Entreprises de Madrid (CEIM) et des deux principales organisations syndicales espagnoles que sont les CCOO et l'UGT.

On peut citer à titre d'exemple un certain nombre de commissions thématiques fonctionnant sur ce mode paritaire et traitant de l'emploi, du développement économique, de la formation, etc.

Au plan général, le principal organisme en la matière est le Conseil Economique et Social (CES) de la CAM.

Créé en 1991 et composé de seulement 28 membres seulement (le CESER d'Ile de France est composé, lui, de 128 membres), il représente les forces économiques (neuf membres) et sociales (neuf membres) ainsi que neuf personnalités « expertes » nommées par la CAM. S'y ajoutent un président, élu par le conseil (sur proposition de la CAM).

Le CES est entièrement financé par la CAM et tient un rôle strictement consultatif en matière économique et sociale. Cependant il exerce une mission significative de liaison entre la CAM et les principaux organismes de représentation du monde économique et social. Ainsi, les neuf membres du collège des entreprises sont des représentants de la CEIM et de la CCIM et les neuf membres du collège des forces sociales sont des représentants issus des principaux syndicats.

Dans le domaine du développement économique, la CAM a constitué plusieurs organismes en partenariat avec la CCIM et la CEIM dont les trois principaux sont l'Institut Madrilène de Développement Economique, PromoMadrid et les Centres Entrepreneuriaux de Madrid à l'Etranger.

L'*Institut Madrilène de Développement Economique* (IMADE) a été créé en 1984 par la Communauté Autonome. Il dépend directement du Ministère de l'Economie et des Finances de cette dernière. L'IMADE est de fait l'agence de développement de la CAM et son action est principalement orientée vers l'aide aux PME madrilènes. Son conseil d'administration est largement dominé par la CAM qui compte 11 membres sur 16, dont son président, les cinq autres représentant la CEIM (deux sièges), les syndicats (deux sièges) et la CCIM (un siège).

PromoMadrid est l'agence de promotion de la CAM à l'international. Elle a été créée en 2004 par la CAM et dépend directement du Ministère de l'Economie et des Finances communautaire. Sa mission consiste à la fois à attirer les investissements étrangers à Madrid tout en favorisant l'internationalisation des entreprises madrilènes. *PromoMadrid* a quatre actionnaires : l'IMADE, la CCIM, la CEIM et *Caja Madrid*, quatrième groupe financier espagnol mais aussi deuxième caisse d'épargne du pays.

La CEMESA (*Centres Entrepreneuriaux de Madrid à l'Etranger*) est la structure puînée des agences de développement de la CAM. Créée en 2008, elle a pour mission de constituer un réseau unifié des agences de promotion de la CAM dans le monde. Elle compte cinq actionnaires : *PromoMadrid*, *Turismo Madrid*, l'IFEMA (la foire de Madrid), la CCIM et la CEIM. Dotée d'un petit budget d'1,2 million d'€, CEMESA est chargée, depuis l'étranger, de la promotion de Madrid comme destination touristique, de valoriser des grands événements que la métropole accueille, et d'attirer des capitaux. Elle dispose pour ce faire de cinq bureaux dans le monde, à New York, Mexico, Miami, Shanghai et Sao Paulo.

Outre ces organismes et agences fondées en partenariat avec le monde entrepreneurial, la CAM en a constitué d'autres à l'instar d'*Aval Madrid*, société chargée d'aider les PME dans leur accès au crédit bancaire et dont les deux actionnaires principaux sont l'IMADE et *Caja Madrid*, ou encore IFEMA, la foire de Madrid, dont les actionnaires principaux outre la CAM sont la CCIM, *Caja Madrid* et la ville de Madrid.

Au fil des années, la Communauté Autonome de Madrid a ainsi constitué autour d'elle un

ensemble d'organismes et d'institutions qui, tout en étant sous son contrôle, fonctionnent en partenariat avec le monde économique à travers les deux entités que sont la chambre de commerce (CCIM) et la Confédération des Entreprises de Madrid (CEIM).

Ces deux organisations reconnaissent dans la CAM non seulement un acteur politique important et puissant mais aussi un partenaire privilégié et durable, nécessaire et indispensable, ne serait-ce qu'au regard des ressources dont il dispose.

Focus : le plan stratégique élaboré par Madrid Global, exemple d'un fonctionnement synchrone entre l'acteur public et les tissus économiques

En 2008, après un important travail de recension des positions de Madrid dans les très nombreux classements et enquêtes comparatives internationales et plus de 200 entretiens avec les forces vives de la ville, Madrid Global, l'organisme municipal chargé de la stratégie internationale de Madrid, propose un premier diagnostic de la position de la capitale espagnole au niveau mondial fondé sur trois éléments.

En premier lieu, Madrid se place dans le groupe des « grandes villes globales émergentes » selon le classement international du géographe Peter Taylor, c'est-à-dire qu'elle peut se comparer à des villes comme Milan, Moscou, Toronto, Singapour ou encore Boston et Chicago.

Ensuite, ce sont les atouts et ressources de Madrid qui lui confèrent ce statut de métropole « à fort potentiel » : excellente accessibilité locale, nationale et internationale grâce à ces réseaux modernes de transports et de communication, excellents services urbains (transports publics, traitement des déchets, espaces publics, etc.), capital humain de haute valeur, une ville culturelle innovante et développée, une ville cosmopolite qui a su gérer l'arrivée de populations étrangères, etc.

Mais en dépit de ses atouts, Madrid souffre d'un déficit d'image dans l'opinion internationale ou a minima d'une image en décalage avec sa réalité économique, sociale et culturelle. C'est ce que la stratégie de Madrid Global vise à juguler, à travers quatre objectifs :

- *Objectif 1 - Madrid, 3^{ème} ville européenne. Il s'agit là d'une reconnaissance à la fois démographique et économique de la place qu'occupe Madrid en Europe, derrière Londres et Paris. L'objectif est ici de maintenir ce rang à partir de deux constats. D'abord, l'exercice serait vain de tenter de concourir avec Londres et Paris pour occuper une deuxième place car ces métropoles sont des leaders mondiaux – une place à laquelle ne peut prétendre la capitale espagnole. Ensuite, la position de troisième est une position instable qui*

nécessite de se battre pour s'y maintenir. En Europe, les concurrents sont nombreux : Amsterdam, Berlin, Francfort, Milan, Moscou, Rome, Stockholm. La stratégie doit permettre à Madrid de conserver ce rang.

- *Objectif 2 - Madrid, principale place du monde espagnol et ibéro-américain. Cette position qu'occupe Madrid est le résultat de l'histoire qui fait que de très nombreuses entreprises espagnoles et madrilènes se sont installées dans le monde ibéro-américain (Madrid représente 71% des investissements espagnols en Amérique Latine) mais aussi que de très nombreuses firmes et institutions ibéro-américaines se sont installées en Espagne et principalement dans sa capitale. Par ailleurs, la ville a récemment accueilli une population d'origine latino-américaine qui contribue fortement à ce rayonnement madrilène. Pour autant, cette position révèle une fragilité, de nombreux concurrents étant apparus récemment dont au moins trois sont « rivaux » : Buenos Aires, Mexico mais surtout Miami.*
- *Objectif 3 - Madrid, nœud entre les cultures et les continents. Madrid est la porte d'entrée européenne de l'Afrique du nord et de l'Amérique Latine. Elle peut utiliser sa position culturelle pour faire le lien avec le monde asiatique. C'est en tout cas une carte à jouer à condition de développer des liens, notamment économiques, avec l'Asie.*
- *Objectif 4 - Madrid, référent urbain pour les villes émergentes et de grand dynamisme. Madrid revendique son exemplarité en matière de services urbains. Ses atouts en la matière sont nombreux : elle affiche ainsi une excellente qualité des services et dispose en outre sur son territoire d'un ensemble de centres de recherches et d'entreprises d'excellence comme Acciona qu'elle peut utiliser pour se faire connaître et exporter ses savoir-faire, notamment vers les métropoles émergentes que sont Delhi, Beijing et Shanghai.*

Pour atteindre ces objectifs, il convient de créer et mettre en œuvre une vaste gamme d'actions et d'activités, ce qui nécessite des ressources cognitives et financières importantes et que la ville ne peut fournir seule. C'est notamment le cas d'une activité essentielle pour Madrid, l'accueil des grands événements.

Lors de l'Exposition universelle à Shanghai en 2010, Madrid dispose de son propre pavillon car son projet a été sélectionné parmi 183 autres propositions émanant des villes. Elle devient ainsi l'une des 15 villes à participer en son nom propre à l'exposition. Dans le cadre du thème de l'exposition « Ville meilleure, meilleure vie », Madrid se présente comme la ville des meilleures

pratiques urbaines, celle du développement durable, des services urbains de qualité, un modèle pour le développement des villes asiatiques, projet donc en pleine conformité avec l'un des objectifs de la stratégie internationale.

Le projet de Madrid pour l'exposition de Shanghai a été élaboré au sein de la mairie de Madrid, notamment par Madrid Global. Dans un premier temps, Madrid Global a identifié les firmes madrilènes travaillant en Chine ou avec la Chine, aidée en cela par la Confédération des Entreprises Madrilènes (CEIM) et les associations sectorielles. Elle les a ensuite démarchées en fonction de leur secteur d'activité (courriers, entretiens téléphoniques, entretiens directs) puis elle a présenté la stratégie de Madrid et expliqué comment l'exposition Shanghai 2010 s'insérerait dans cette stratégie devant la CEIM, les associations sectorielles et d'autres structures comme la Casa Asia (organisme d'Etat chargé de promouvoir les relations entre l'Espagne et l'Asie). Ce démarchage a eu pour but principal de « remplir » le pavillon de la ville durant l'exposition par les actions et innovations produites par les entreprises madrilènes dans le domaine du développement durable, des énergies renouvelables, de la protection de l'environnement, etc.

La démarche de la ville de Madrid a été pilotée par le biais d'un « schéma directeur » élaboré par Madrid Global qui a permis d'identifier d'une part les besoins des villes chinoises dans les domaines de l'architecture, l'ingénierie et la construction, au regard des ressources des entreprises madrilènes dans ces trois secteurs. Ainsi, cinq firmes madrilènes se classent parmi les 20 premières mondiales dans le secteur de la construction (ACS, Acciona, Ferrovial, FCC, SACYr) et trois sont de rang mondial dans le domaine des énergies renouvelables. Une fois cette stratégie définie et nourrie, il appartient aux acteurs économiques d'en faire leur miel.

Depuis 2009, la crise a durement frappé l'Espagne et sa capitale. Pour des raisons budgétaires, le système méso-corporatiste a alors été progressivement démantelé par l'abolition de la plupart des structures de coopération évoquées ici. Ainsi, *PromoMadrid*, l'agence régionale de promotion internationale et l'IMADE, l'organisme d'aide au développement des entreprises ont été supprimées en 2011. En 2014 le Conseil Economique et Social lui-même a été dissous concomitamment à une trentaine d'autres organismes publics régionaux.

Trois éléments expliquent le mode de gouvernance par un système méso-corporatiste de la capitale espagnole.

Le premier est que la Communauté Autonome est de par la constitution espagnole une collectivité politique forte, jouissant d'une légitimité politique par l'élection au suffrage universel direct de son assemblée et disposant de compétences et de ressources importantes. C'est l'acteur-clé du système politique local.

Le deuxième élément est idéologique. Comme à Londres, la CAM et les entreprises sont « sur la même longueur d'ondes ». Il s'agit bien de faire de Madrid une capitale globale et la CAM a mis en œuvre une politique libérale en la matière, qui convient bien aux milieux économiques. Elle est devenue progressivement un acteur fiable, ce qu'elle a notamment démontré par la constitution des nombreuses structures partenariales auxquelles les entreprises sont associées.

Enfin, les milieux économiques madrilènes sont bien structurés et disposent d'organisations représentatives qui ont pu alors devenir pour la CAM de véritables interlocuteurs.

Le Progetto di Roma

Le *Progetto di Roma* est une expérience qui s'est déroulée de 2002 à 2008. Il se présente comme une conférence permanente de dialogue entre la commune de Rome et l'ensemble des forces économiques, sociales, culturelles et institutionnelles de l'aire métropolitaine.

L'objectif de cette conférence permanente était de parvenir à l'élaboration d'un nouveau projet de développement pour la ville, sorte de plan stratégique, avec une insistance particulière sur le rôle international de Rome dans le cadre du nouveau fédéralisme italien qui attribue à la capitale une fonction et un statut spécifique. Le *Progetto di Roma* est considéré à Rome comme l'innovation organisationnelle la plus conséquente des dernières années en matière de gouvernance (D'Albergo, 2013).

Le *Progetto di Roma* a été signé en janvier 2002. Y sont représentés autour de la commune de Rome la quasi-totalité des forces économiques, sociales et culturelles parmi lesquelles : l'ACER (pour les constructeurs), la CNA et la *Confartigianato* pour les artisans, la *Confcommercio* pour le secteur du commerce, la *FederLazio* pour les PME, l'*Unione Degli Industriali di Roma*, la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Ligue des Coopératives, l'ensemble des grands syndicats, les trois grandes universités, etc, représentant au total 19 structures. Les acteurs économiques y sont largement majoritaires (D'Albergo, 2013). En 2003, la Province puis la Région *Latium* y participent.

Cette « Conférence Permanente » est dirigée par un organe, la commission de concertation, à laquelle appartient l'ensemble des signataires. Elle est présidée par un collège de trois membres nommés pour six mois. Elle se réunit en séance plénière au moins deux fois par an. Son rôle principal est la définition des travaux du *Progetto*, la proposition des protocoles d'accord entre les partenaires, l'évaluation des groupes de travail. Elle peut émettre un avis et faire des propositions au conseil municipal et à la *Giunta*.

Elle a fonctionné par le biais de groupes de travail ou « tables de secteur » thématiques. Sept d'entre elles ont travaillé, dans les

domaines suivants : crédit, tourisme, science et innovation, simplification administrative, emploi, culture, politiques sociales. Ces groupes de travail se sont réunis plusieurs fois par an.

En dehors de travaux et de discussions propres aux divers groupes, la Conférence Permanente s'est intéressée au budget de la commune (elle a notamment joué un rôle dans la décision de Rome de mettre en place une procédure de budget participatif avec les *municipi*, les 19 arrondissements de la ville), au schéma directeur, aux transports, aux déchets, etc. Elle s'est notamment faite remarquer par ses positions revendicatives pour l'octroi à la commune de Rome des fonds au titre de la loi sur Rome capitale dans le budget gouvernemental. Cependant si le *Progetto di Roma* a contribué à la rédaction du schéma directeur de Rome, il n'a pas donné lieu à l'élaboration d'un plan stratégique tel que l'envisageait Walter Veltroni¹², maire de la capitale entre 2001 et 2008.

Si l'idée du *Progetto di Roma* a été reprise par Gianni Alemanno, son successeur (issu de l'extrême droite) et traduite par le lancement d'un plan stratégique plus explicitement métropolitain entre 2008 et 2013 – qui prenait ainsi en compte le développement de l'aéroport de Rome-Fiumicino, situé en dehors de la commune centre -, elle s'est essouffée. Depuis 2013, le nouveau maire Ignazio Marino a initié à son tour une démarche autour des notions d'innovation, de transparence, de simplification administrative et de croissance économique mais qui semble beaucoup moins ambitieuse et moins mobilisatrice.

En définitive l'expérience du *Progetto di Roma*, pour intéressante qu'elle soit, n'en est pas pour autant concluante au regard des relations entre le monde politique et les milieux économiques, puisqu'elle n'a pas pu déboucher sur une structuration et une institutionnalisation de ces relations. Ceci s'explique par plusieurs facteurs.

Le premier concerne l'extrême fragmentation des milieux économiques romains qui sont organisés en une multitude d'associations qui communiquent peu ou pas entre elles et défendent des intérêts souvent divergents. Le maire de Rome n'a pas cherché à aider ces milieux à mieux se structurer.

Le second facteur est économique. Schématiquement, durant la période phare du projet entre 2002 et 2008, l'économie romaine se portait plutôt bien et aucune urgence ou forte inquiétude sur l'avenir ne pouvait pousser les acteurs économiques à se mobiliser. Par ailleurs, l'économie romaine est peu globalisée et la question de l'internationalisation de la métropole romaine n'est pas considérée comme prioritaire.

En troisième lieu, il y a une double dimension politique. La première est que l'acteur politique qui compte à Rome est d'abord l'Etat et s'agissant de mobilisation c'est d'abord cet acteur qu'il faut pouvoir interpeller : les milieux économiques le font au cas par cas en fonction de leurs intérêts particuliers. La seconde dimension renvoie à la fiabilité de l'exécutif romain. W. Veltroni n'a effectué qu'un mandat et demi et a quitté brusquement la mairie de Rome pour se lancer dans la bataille politique nationale. Son successeur, G. Alemanno, membre de l'extrême droite italienne¹³, a été élu par défaut, face à une gauche divisée et il était pratiquement acquis qu'il ne gagnerait pas un second mandat. Ceci s'est confirmé avec l'élection du maire actuel en 2013, qui est membre des forces de gauche¹⁴.

¹² membre du Parti démocrate

¹³ l'aile droite du parti conservateur *Allianza Nazionale*

¹⁴ Parti démocrate

3. Pour aller plus loin...

Les expériences décrites dans ce chapitre mettent en lumière la nécessité pour l'acteur public de partager, de manière plus ou moins formelle, les enjeux du développement territorial avec les forces vives du monde économique.

Sans préjuger de la trajectoire de développement à engager ou poursuivre, la collectivité régionale doit aujourd'hui tisser, intensifier et structurer les relations avec les milieux entrepreneuriaux.

Au plan de la gouvernance, il est ici moins question de piloter un processus aboutissant à une décision que d'animer et de fédérer un écosystème complexe d'acteurs, allant du plus formel (Conseil économique, social et environnemental, CCI Paris-Ile-de-France) au « tour de table » à composer en fonction des projets en cours et qui implique d'y associer les représentants des grandes firmes (Véolia, Bouygues, ..), la Confédération générale des PME, d'autres grands opérateurs comme Aéroports de Paris ou Ports de Paris par exemple, ainsi que des représentants de *majors* étrangères présentes en Ile-de-France et pourvoyeuses d'emploi.

La Chambre de commerce et d'industrie est organisée en fonction du territoire régional métropolitain, mais sa représentativité est aujourd'hui limitée voire contestée par la montée en puissance d'autres acteurs, comme les pôles de compétitivité (Cap digital, Advancity,...). Sa présence reste prégnante et structurante en grande couronne alors que le constat est un peu plus nuancé pour ce qui concerne le cœur d'agglomération.

Le CESER, deuxième assemblée régionale qui réunit la société civile, dispose quant à lui d'une force de proposition par trop limitée, alors même qu'il aurait pu être le creuset des débats.

La culture qui imprègne les acteurs du champ économique est beaucoup plus concurrentielle que celle de la sphère publique. Il s'agit d'intégrer aux évolutions organisationnelles ce facteur qui est à la fois

vecteur de changement du mode de faire et de consulter.

Pour cela, la Région dispose d'atouts et d'outils sur lesquels prendre appui.

On constate d'abord le réel potentiel de fiabilité de l'acteur régional, qui est une qualité recherchée par les milieux d'affaire dans un environnement réputé quasi-structurellement « incertain ». Sa robustesse et son assise en font un partenaire solide et stable. Il importe aujourd'hui de transformer l'essai, afin de passer de la potentialité à la réalité tangible, un travail de construction reste à inventer, en la matière.

Ensuite, le processus d'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) est l'opportunité d'instituer un dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs économiques. Ce dialogue, la Région pourrait l'initier grâce aux travaux de Paris Region Entreprise (PRE), jeune association née à l'été 2014 de la fusion entre l'agence régionale de développement (ARD) et le Centre francilien de l'innovation.

En effet, PRE a pour mission d'accompagner les entreprises dans leur développement et de renforcer l'attractivité du territoire régional, à l'international notamment. Un tel outil, grâce à ses capacités cognitives et d'animation, améliore tant la visibilité de la Région que son rôle de « facilitatrice » des dynamiques économiques.

Enfin, la Région dispose déjà d'une expérience significative dans ce type de rôle facilitateur, sur le secteur à fort enjeu métropolitain qu'est le territoire du Grand Roissy.

L'Alliance *Hubstart Paris Region*®, présidée par le Vice-président du Conseil régional en charge de l'économie, rassemble aujourd'hui une trentaine d'acteurs publics et privés. Dotée d'une gouvernance originale, à partir d'un noyau dur qui s'est progressivement élargi, cet « accélérateur de développement » est aujourd'hui reconnu, notamment par de grandes firmes internationales. A l'image de celle conduite par *Hubstart Paris*, d'autres démarches partagées de valorisation des territoires pourraient ainsi voir le jour.

III. Accroître les capacités d'action de la collectivité régionale

Si la Région Ile-de-France souhaite développer un rôle d'animation du système des acteurs locaux (collectivités locales mais aussi les milieux économiques et sociaux), elle ne peut le faire à ressources constantes, que celles-ci soient politiques ou financières. Il lui faut donc trouver des ressources supplémentaires, en termes d'instruments opérationnels ou de dotations budgétaires.

Parmi les capitales européennes étudiées ici, seule la *Greater London Authority* s'est lancée, avec un certain succès, dans une telle démarche.

1. Enjeux et opportunités pour l'Ile-de-France

La capacité stratégique actuelle de la collectivité régionale est encore limitée, malgré le tournant pris avec le SDRIF en 2013. Les instruments dont elle dispose (SDRIF, SRDEII, PDU, etc.) ont certes une portée juridique et réglementaire, mais il ne revient pas à l'institution régionale d'en assurer légalement le contrôle et l'application.

Par ailleurs, les ressources financières et fiscales dont dispose la Région ne sont pas à la mesure des enjeux auxquels elle doit répondre, notamment en tant que ville globale et moteur de l'économie nationale (cf fiche Paris, ci-annexée). Or les réformes en cours ou en projet s'inscrivent dans un contexte de récession qui engendre des politiques gouvernementales de rigueur appelées à le rester.

Comme nous avons pu le souligner plus haut, la France est un Etat unitaire dans lequel Paris a toujours été le centre hypertrophié centralisant les fonctions de commandement. En vertu du principe d'égalité devant la loi, et malgré quelques tentatives (le statut des Territoires d'Outre-mer ou de la collectivité territoriale de Corse par exemple), il ne fut jamais réellement question de permettre aux collectivités, et particulièrement aux régions, de prétendre réellement à une différenciation statutaire qui traduise leurs spécificités.

Pour autant, il s'agit aujourd'hui de prendre acte formellement de cette singularité

francilienne, celle-là même qui a pu conduire le législateur à lui octroyer un statut «exorbitant» du droit commun (à l'instar de la loi dite Chevènement en 1999 qui rend partout obligatoire la constitution de groupements intercommunaux, sauf en Ile-de-France), voire à ne pas le considérer du tout.

Penser cette singularité doit précisément permettre de doter la Région d'un système de gouvernance *ad hoc*, pour y achever le processus de décentralisation et renforcer sa capacité à se doter d'une gouvernance de classe mondiale.

2. La démarche londonienne

Parmi les grandes capitales européennes, Londres apparaît comme la seule où l'autorité régionale, la *Greater London Authority* (GLA) renforce ses pouvoirs au fil des années et des évolutions législatives. Ailleurs, et notamment à Berlin, Madrid et Rome, les collectivités régionales sont stables (Berlin), ou en proie à des demandes de décentralisation de la part de l'Etat et des collectivités locales (Madrid), ou encore dans une incertitude quasi-structurelle quant à leur ressources et compétences (Rome).

Londres fait donc figure d'exception. En matière d'instruments opérationnels, deux « innovations » ont été mises en place récemment : la notion d'importance stratégique potentielle et les établissements publics d'aménagement contrôlés par la GLA.

2.1 La notion de *Potential Strategic Importance*

En matière de planification, le maire de Londres dispose d'un outil, le *London Plan*, par lequel il peut agir sur les plans locaux (*Local Development Frameworks*) dans la mesure où ces derniers doivent être « en conformité générale » avec ledit *London Plan*.

Le *London Plan* peut être comparé au SDRIF car il s'agit d'un document de stratégie spatiale (*spatial strategy*). Les 32 boroughs demeurent toutefois très puissants en matière de planification et de nombreux conflits émaillèrent les mandats de Ken Livingstone en particulier, notamment au sujet de la problématique question de la densification.

La loi de 2007 relative à la GLA accorde au maire de Londres un instrument supplémentaire de pression sur les communes : la notion de « *Potential Strategic Importance* » (PSI). Celle-ci est confirmée

par un décret d'application (*Mayor Order*), en 2008.

Par cette notion de PSI, le maire de Londres est en effet en capacité d'utiliser les pouvoirs de planification normalement dévolus aux *boroughs*, mais pour ce faire, il lui faut d'abord identifier précisément les projets ou les zones qui peuvent être qualifiées de « stratégiques ».

Sont considérées comme stratégiques deux types de projets : ceux concernant la construction d'édifices (logements, immobilier d'entreprise, etc.) et ceux relatifs aux infrastructures.

Pour les logements et l'immobilier, est déclaré stratégique :

- tout projet de plus de 150 maisons ou appartements,
- toute construction de plus de 100 000 m² dans la *City*,
- de plus de 20 000 m² dans la zone centrale (*Inner London*), et de plus de 15 000 m² ailleurs,
- de plus de 25 m de haut en bordure de la Tamise,
- de plus de 150 m de haut dans la *City* et de plus de 30 m hors de la *City*.

Quant aux infrastructures, sont considérées comme stratégiques les gares, héliports, tramways, métros ou ponts, etc.

En pratique, ce sont les *boroughs* qui notifient au maire de Londres les projets qui relèvent de la notion de PSI. Il lui appartient alors d'agir en conséquence, soit en renonçant à l'exercice de son pouvoir (dans ce cas le *borough* administre le projet en propre), soit en l'utilisant. Il déclare alors le projet comme non conforme au *London Plan* et l'abandon du projet est soumis à l'approbation du *borough*. Si celui-ci refuse, il revient au maire de prendre la décision finale (rejeter le projet, prendre l'affaire en main ou bien accepter la position du *borough*). Le maire de Londres a toutefois indiqué qu'il n'entendait utiliser ce nouveau pouvoir que de manière exceptionnelle.

London Plan (2011) & SDRIF (2013)

• éléments de comparaison •

composition	
<ul style="list-style-type: none"> ● position de Londres ● stratégie d'ensemble ● politiques thématiques ● politiques transversales ● ensemble infra-régionaux ● mise-en-œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ● vision régionale ● défis, projet spatial et objectifs ● propositions pour la mise en œuvre ● évaluation environnementale ● orientations réglementaires et carte de destination générale des différentes parties du territoire ● synthèse à destination du grand public pour enquête publique
horizon	
<ul style="list-style-type: none"> ● 20 ans 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2030
objectifs	
<ul style="list-style-type: none"> ● relever le défi de la croissance économique et démographique ● s'inscrire avec succès dans la compétition internationale ● améliorer l'accessibilité ● améliorer la qualité de vie ● devenir un leader mondial en termes de gestion environnementale des enjeux urbains 	<ul style="list-style-type: none"> ● améliorer la vie quotidienne des Franciliens <ul style="list-style-type: none"> ↳ logement, emploi, équipements, transports, cadre de vie ● améliorer le fonctionnement métropolitain de l'Île-de-France <ul style="list-style-type: none"> ↳ développement et attractivité économique, grands équipements, espaces ouverts et ressources naturelles
catégories spatiales	
<ul style="list-style-type: none"> ● 5 sous-régions / <i>sub-regions</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● géographie stratégique / territoires d'interêt métropolitain
mise-en-œuvre	
<ul style="list-style-type: none"> ● nécessité d'une conformité générale des plans locaux d'urbanisme et des <i>boroughs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● nécessité d'une compatibilité des SCoT et, à défaut de SCoT, des PLU et cartes communales
type de contrôle	
<ul style="list-style-type: none"> ● contrôle d'opportunité <i>a priori</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● contrôle de légalité <i>a posteriori</i>

2.2 Les Mayoral Development Corporations

La loi de décentralisation de 2011 (le *Localism Act*) fournit au maire de Londres un nouvel outil de « pression » sur les *boroughs*, la *Mayoral Development Corporation* (MDC). Il s'agit d'un établissement public d'aménagement créé au départ uniquement pour Londres à l'initiative du maire. La MDC prend en charge l'aménagement et le développement d'une zone spécifique. Elle devient de droit l'autorité de planification sur cette zone, se substituant au(x) *borough(s)* concerné(s). En outre, elle peut acheter des terrains, y construire des infrastructures, vendre, etc. Elle peut également percevoir directement certaines taxes locales.

Le maire de Londres a créé une première MDC en 2012, la *London Legacy Development Corporation* (LLDC) qui s'occupe de l'aménagement et du développement de la zone olympique et des quartiers environnant. Elle fait suite à la *Olympic Park Delegacy Company*, un établissement contrôlé par l'Etat. La LLDC est une structure de partenariat public-privé, présidée par le maire qui rassemble les

quatre *boroughs* concernés ainsi que plusieurs promoteurs et grandes entreprises spécialisées dans les événements sportifs.

Depuis, deux MDC ont été envisagées. L'une sur le territoire de Tottenham et l'autre sur le site de *Park Royal*.

La MDC de Tottenham a été créée à la suite des émeutes qui se sont déroulées dans ce quartier du nord de Londres en 2011 mais demeure pour l'instant à l'état de projet.

Puis en juin 2014, le maire de Londres a proposé la création d'une deuxième MDC pour aménager le site de *Park Royal* - un ambitieux projet au nord-ouest couvrant plus de 700 ha de friches industrielles, déclarées zone d'opportunité (*opportunity area*) dans le *London Plan* et devant accueillir une des gares de *Crossrail* et de la future ligne à grande vitesse HS2 devant desservir Birmingham et le nord de l'Angleterre.

Cette proposition a été soumise à une consultation des 3 *boroughs* concernés ainsi qu'à leurs habitants. Suite à cette phase de consultation (qui a pris fin le 24 septembre 2014), le maire a décidé la création de cette MDC à compter du 1er avril 2015 et ce malgré une opposition des *boroughs*.

2.3. L'accroissement des capacités financières et fiscales de la GLA

De même que la GLA a renforcé ses compétences, notamment stratégiques, elle a aussi accru ses ressources fiscales.

Pour autant, cette décentralisation régionale ne lui apparaît pas satisfaisante et le maire de Londres, appuyé par les acteurs locaux, cherche à avoir une autonomie financière plus affirmée.

En effet, bien que s'accroissant, les finances de la GLA sont fortement contraintes par l'Etat, notamment parce qu'elles proviennent de subventions affectées. Ainsi, une part importante du budget provient de la subvention du ministère des transports accordée à *Transport for London* (TfL).

La seule taxe qui dépende uniquement du maire, perçue *via* le péage urbain, est relativement faible (environ £ 200 millions) et fortement contrainte, puisque les sommes collectées doivent obligatoirement être réinvesties pour l'amélioration des transports publics

Des ressources fiscales supplémentaires depuis 2007

Si l'autorité du Grand Londres (GLA) n'a pratiquement aucune autonomie fiscale, les choses ont commencé à évoluer depuis 2007.

L'Etat a en effet accordé à Londres, comme à toutes les autres collectivités locales, des ressources supplémentaires, au premier rang desquelles :

- le *Business Rate Supplement* (BRS)
- et la *Community Infrastructure Levy* (CIL).

Le BRS, instauré en 2009, est une taxe additionnelle à la taxe sur les entreprises (*Business Rate*). Le seuil d'imposition est fixé par la loi à £ 50 000 mais il peut être relevé par l'autorité locale qui dispose donc d'une marge de manœuvre en la matière.

Son usage est limité aux investissements qui peuvent améliorer le développement local. Il doit obligatoirement être discuté avec les entreprises dès lors qu'il finance plus du tiers d'une infrastructure ou d'un projet de développement.

A Londres, le BRS a été mis en place en 2010 pour une durée de 25 ans et s'élève à 2 *pence* par livre. Il ne concerne que les locaux d'activités professionnelles (magasins, bureaux, entrepôts, usines, etc.)

de plus de £ 55 000 (par exemple, une entreprise dont la propriété commerciale est de £110 000 versera £ 2000).

Il sert au financement de *CrossRail*, une infrastructure ferroviaire de 120 kms (dont 21 kms de tunnel) qui doit relier l'est et l'ouest de la métropole fonctionnelle de Londres. Son coût est d'environ £ 16 milliards. L'ensemble de la ligne doit ouvrir en 2018 ou 2019. Le BRS devrait couvrir £ 4,1 milliards du financement global.

La *Community Infrastructure Levy* (CIL) a été établie par une loi de 2010. Il s'agit d'une taxe que les collectivités locales peuvent prélever sur les nouveaux projets de développement. Elle ne peut servir qu'à financer des infrastructures mais l'acceptation de ce terme est très large. A Londres, la CIL a été instaurée en 2012 pour abonder les financements de *CrossRail*. Elle s'élève à £ 50 par m² dans le centre de Londres et décroît dans les *boroughs* périphériques. Elle devrait rapporter environ £ 300 millions.

Focus : CrossRail et le Nouveau Grand Paris

A la fin des années 2000, les métropoles de Londres et Paris se sont toutes deux lancées dans une réflexion sur le développement de leurs transports urbains : les projets CrossRail et Grand Paris Express étaient nés.

Ces deux projets d'envergure (118 km de lignes pour Londres pour la première ligne – seconde ligne en réflexion, 200 km pour Paris) et aux volumes financiers comparables (22,6 Mds€ pour Paris, 16 Mds£ pour Londres soit 20 Mds€) ont posé la question des modes de financement des équipements et infrastructures publics.

Les réponses anglaises et françaises présentent des similarités mais aussi de grandes divergences. Ainsi, les deux projets seront partiellement financés par l'emprunt et des taxes affectées.

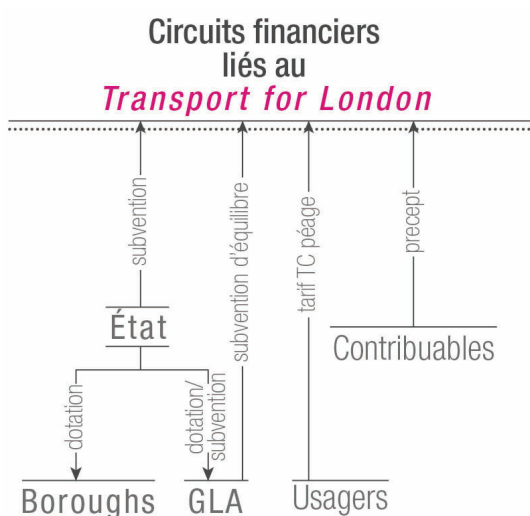
Toutefois, une analyse détaillée du mode de financement permet de relever deux divergences manifestes.

La création d'une taxe spécifique à Londres : le financement de CrossRail s'effectuera en partie via la création d'une taxe spécifique, la Business Rate Supplement.

Cette surtaxe appliquée à la taxe foncière que constitue la Business Rate de 2 pence maximum par livre pendant la durée du projet est affectée spécifiquement à ce projet. Dans un pays où les collectivités locales ne disposent que de faibles pouvoirs en matière fiscale et subissent un encadrement budgétaire très strict de la part de

l'État, ceci représente une évolution considérable. Soulignons que le projet est également financé par une taxe dédiée au financement d'infrastructures : la Community Infrastructure Levy.

A l'inverse, à Paris, le projet sera financé par ponction sur des taxes existantes (taxe locale sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux). Ces taxes ne sont donc pas directement affectées au financement du projet du Grand Paris ni même fléchées par nature vers le financement d'infrastructures.



Un fort engagement de l'Etat britannique

Alors que l'Etat français apportera si nécessaire un soutien budgétaire au financement du réseau du Grand Paris en fonction des besoins de la société de financement, il est acté dans le plan de financement initial de CrossRail un financement de l'Etat à hauteur d'un tiers du montant total du projet. Cet engagement fort de l'Etat illustre l'envergure nationale du projet de développement du réseau de transport.

Un appel à l'Etat pour augmenter l'autonomie fiscale et financière de la capitale britannique

Les évolutions législatives depuis 2007 ont donc renforcé les capacités financières de la GLA mais elles demeurent cependant fortement encadrées. C'est la raison pour laquelle le maire de Londres, soutenu tant par les *boroughs* que les milieux économiques, souhaite obtenir davantage d'autonomie.

En 2012, il constitue la *London Finance Commission* (LFC) qui remet son rapport en mai 2013, à travers lequel elle recommande une « dévolution fiscale » pour Londres. En mars 2014, le rapport « *Growth Deal for London* » du *London Enterprise Panel* (LEP) reprend à son compte ces recommandations de la LFC.

Ce rapport étaye la demande de décentralisation fiscale et financière forte formulée par son exécutif pour la GLA.

La Commission propose en premier lieu que l'ensemble des produits des taxes sur les revenus fonciers et immobiliers (*property taxes*) soit perçues par l'autorité métropolitaine. Il s'agit notamment de la *Council tax* et de la taxe sur les entreprises. La Commission estime par ailleurs nécessaire que la GLA dispose du pouvoir de fixer les taux relatifs aux taxes précitées. Elle recommande en outre que la GLA puisse introduire de nouvelles « petites » taxes (*small taxes*), insuffisantes pour financer des projets mais qui peuvent être utilisées comme leviers pour des financements complémentaires.

La LFC propose également que les contraintes sur les emprunts pouvant être contractés par la GLA soient fortement adoucies. L'ensemble des ressources ainsi passées sous le contrôle de la GLA entraînerait *ipso facto* une réduction du même montant des subventions que l'Etat accorde au Grand Londres, ce qui pour ce dernier signifierait un coût nul. L'argument de l'efficacité des politiques publiques et d'une plus grande démocratie est inévitablement avancé pour justifier une telle réforme.

L'Etat semble partiellement reprendre à son compte ces propositions qui font l'objet d'une discussion au Parlement depuis juin 2014. Un premier rapport du Comité sur les collectivités locales de la chambre des communes publié en juillet 2014 se prononce en faveur d'une plus grande « dévolution » fiscale pour l'ensemble des collectivités anglaises.

De la part du maire de Londres, l'appel à une autonomie financière et fiscale plus importante participe d'un processus plus général de renforcement de l'institution qu'il dirige. Londres est une métropole globale, unique au Royaume Uni, moteur de l'économie nationale et, à ce titre, elle a besoin de marges de manœuvre plus importantes pour développer ses propres

stratégies et politiques. Dans un contexte de crise où les politiques nationales sont des politiques de rigueur, il importe pour les collectivités comme la GLA de disposer de ressources stables qu'elles puissent contrôler.

Du côté de l'Etat, le renforcement des pouvoirs de la GLA au moyen de mesures décentralisatrices est considéré, à tort ou à raison, comme participant du succès économique de la capitale britannique et ne devrait pas poser de difficultés à être mis en oeuvre. S'y ajoute la position idéologique du gouvernement actuel, hautement favorable à la décentralisation fortement matérialisée dans le *Localism Act* de 2011.

Focus : L'autonomie budgétaire et fiscale en Europe¹⁵

L'analyse des exemples de Londres et de Paris, mobilisés en faveur d'une hausse de leur capacité fiscale, à l'aune d'autres exemples européens permet d'apporter un éclairage intéressant à la question de l'autonomie fiscale des collectivités locales en Europe.

En effet, cet effort s'inscrit en faux avec la situation actuellement observée en Europe. Parmi une large majorité de pays européens, on constate à l'inverse une contraction forte de la capacité fiscale des collectivités locales par les états nationaux. Cette démarche de limitation de l'envergure financière du niveau local par le niveau national se traduit de différentes manières :

Le remplacement quasi intégral de la fiscalité locale par des concours de l'Etat : aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Grèce 70% des recettes infranationales proviennent de dotations et subventions versées par l'Etat. Ceci est particulièrement prégnant pour l'échelon régional : ainsi les régions danoises ne sont pas autorisées à lever l'impôt.

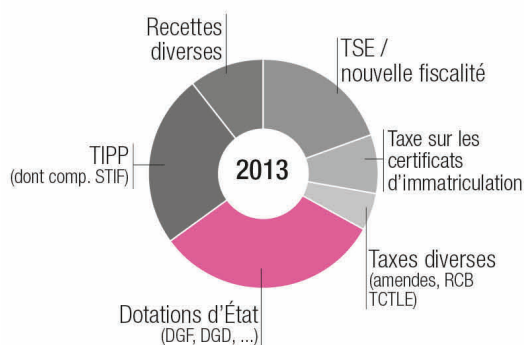
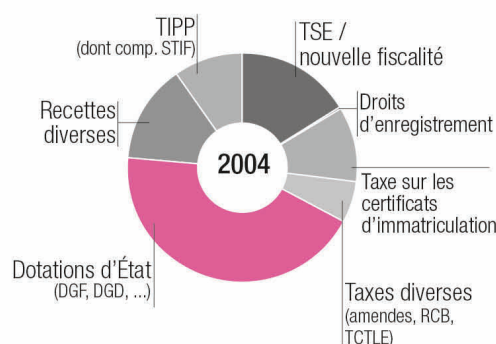
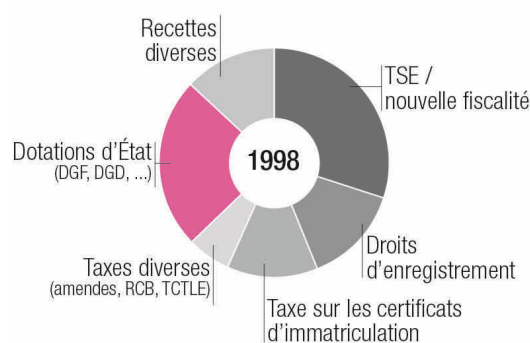
Le maintien d'une fiscalité locale avec toutefois suppression du pouvoir de taux : en Allemagne, si les ressources fiscales des Land sont majoritairement fiscales, elles proviennent d'impôts partagés avec l'Etat selon des clés de répartition qu'il fixe lui-même.

Un encadrement du pouvoir de taux : les collectivités espagnoles sont habilitées à créer des impôts et taxes propres mais à la condition de ne pas retenir une assiette déjà taxée par l'Etat. Cette contrainte réduit donc considérablement leur marge de manœuvre. De même, les collectivités italiennes disposent d'un pouvoir de taux mais dans la limite de plafonds.

¹⁵ Source : Rapport Malvy Lambert « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », avril 2014

En complément de ces limitations apportées au pouvoir fiscal, on constate une baisse des transferts de l'Etat manifeste sur l'ensemble des pays européens. L'encadrement renforcé des comptes locaux ajouté à une diminution des concours conduit donc à une contraction forte des marges de manœuvre des collectivités locales européennes dont on comprend qu'elles ne peuvent plus compenser le désengagement de l'Etat par une hausse des ressources propres. A cet égard, la diminution de la capacité fiscale de la Région Ile-de-France est particulièrement éclairante.

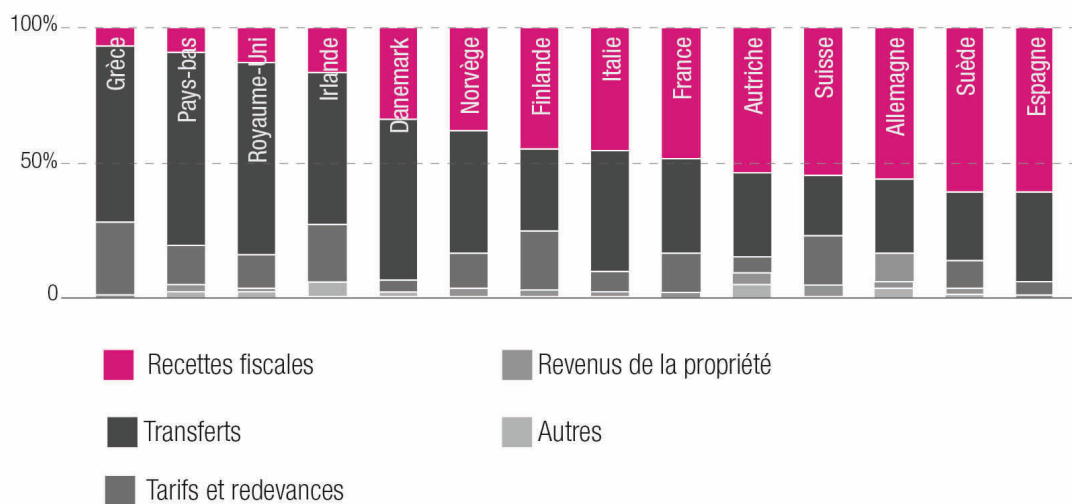
Île-de-France : structure des recettes définitives



Par ailleurs, cet « arsenal contraignant » sur le volet des recettes, est parfois doublé d'un autre outil : les mécanismes d'encadrement de la dépense des collectivités locales. Ainsi en Espagne, en Italie et en Autriche, a été mise en place une norme d'évolution de la dépense et de la dette locale assortie d'un mécanisme de sanction en cas de non-respect.

Les collectivités locales françaises bénéficiaient donc jusqu'alors d'une situation relativement spécifique : pouvoir fiscal, niveau de dotation en progression voire mécanismes incitatifs (intercommunalités notamment) et non encadrement des dépenses. A cet égard, la Loi de Finances pour 2015 marque un tournant décisif : recul sans précédent des concours financiers de l'Etat de 3,67 milliards d'euros et institution d'un « objectif national des dépenses des collectivités locales ». Pas à pas, l'harmonisation européenne semble ainsi en marche...

Structure des recettes au niveau infranational dans les pays européens - 2012



Source : CDE/2013, Panorama des Régions 2013

3. Pour aller plus loin

Dans la perspective d'accroître sa capacité à agir, la Région Ile-de-France peut d'abord initier un dialogue avec l'Etat qui s'inscrit dans la « nouvelle donne » attendue en termes de compétences telle qu'esquissée à l'occasion des discussions autour de la mise en œuvre de la loi MAPTAM et du projet de loi NOTRe.

A ce titre, des outils sectoriels opérationnels d'Etat font ainsi depuis environ une décennie l'objet de nombreuses réflexions et transformations, qu'il s'agisse :

- en 2006, de la création de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF), un EPIC autonome au plan financier et présidé par un élu du Conseil régional ;
- du devenir des opérations d'intérêt national (OIN) et des établissements publics d'aménagement (EPA) qui les gèrent, qui pourraient être confiée à la MGP en petite couronne... ou ne pas l'être, la question de leur transfert restant totalement ouverte pour ce qui concerne la grande couronne ;
- de la mutation de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en Grand Paris Aménagement ;
- ou encore du récent accent mis sur la régionalisation de la politique du logement tel que l'exprime la loi MAPTAM avec la refonte du Comité régional de l'Habitat et de l'hébergement (CRHH) et le schéma qu'il a en charge d'élaborer (SRHH), etc...

Par ailleurs, l'entrée en scène en 2016 de la métropole du Grand Paris n'est pas sans réinterroger la composition du Conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et, de manière inversement proportionnelle, celle du comité stratégique de la Société du Grand Paris (SGP) - où la Région ne siège qu'au sein du conseil de surveillance : qu'advient-il du futur niveau de délégation pour la création des autorités organisatrices de proximité (AOP) en matière de transport ? Alors même qu'elle serait très certainement (ré-)affirmée dans son rôle de chef de file de la compétence transport, l'Ile-de-France devra veiller à ne pas être affaiblie en son cœur, au risque de fracturer davantage un territoire qui l'est déjà de manière aigüe.

Revenons également sur les possibles transferts de compétences des Départements vers la Région (dans la perspective de leur suppression en petite couronne et de leur mutation institutionnelle dans le reste du territoire) : la voirie, les collèges et le transport scolaire, confiés à la Région, permettrait de parfaire son rôle d'impulsion, en tant que stratège, dans les domaines de la mobilité et de l'enseignement secondaire.

Mais point de transfert de charges sans transfert de flux financiers : la proposition faite par l'association des Régions de France (ARF) en octobre dernier¹⁶ propose des pistes intéressantes dont il convient de se saisir afin d'opérer le « saut quantique » indispensable à l'accroissement du pouvoir régional.

L'ARF plaide ainsi pour une adéquation entre les futures compétences confiées aux régions et leurs ressources budgétaires, ainsi de la perception par l'échelon régional de la taxe sur la valeur ajoutée des entreprises, à hauteur de 70% du produit (contre à peine 25% aujourd'hui). Si le Premier Ministre a semblé sensible à cette requête lors de différentes interventions en cet automne 2014, on peut s'interroger quant à son application en Ile-de-France, où un partage pourrait avoir lieu avec le futur EPCI couvrant la petite couronne.

Enfin, en terme de capacités réglementaires de la région - sans aller jusqu'au pouvoir législatif - il semble essentiel d'ouvrir des négociations avec l'Etat et le législateur sur le droit à l'expérimentation, permettant d'appliquer de manière diversifiée et sous réserve du contrôle de légalité, les lois régissant la définition et la réalisation des politiques publiques de leur responsabilité ; d'expérimenter l'exercice d'une compétence que d'autres Régions n'exerceraient pas ou encore, de penser différemment l'organisation de la gouvernance d'une compétence et plus généralement de « *laisser aux Régions des latitudes pour mettre en place les outils de gouvernance adaptés et organiser les concertations entre collectivités* »¹⁷.

¹⁶ Cf. « Dix propositions pour la réforme territoriale », Association des régions de France octobre 2014.

¹⁷ Ibid.

Conclusion : que peut-on retenir des exemples étrangers ?

Rappelons, s'il en était besoin, qu'il n'y a pas de recette pour « faire une bonne gouvernance ». Les différences institutionnelles, issues de la culture et de l'histoire de chaque pays, les trajectoires de leurs acteurs ou les opportunités qui se sont ouvertes... annihilent toute tentative de discerner les soi-disant meilleurs des prétendus moins bons.

On notera toutefois des traits saillants qui, dans les cas présentés ici, caractérisent le système de gouvernance dans son fonctionnement.

Il s'agit d'abord de l'importance d'identifier la place et rôle de la collectivité régionale dans la gouvernance métropolitaine – préalable indispensable à la cohérence de l'action publique. Cette évidence n'est pas superflue : la Greater London Authority comme la Communauté autonome de Madrid sont reconnues au plan national et international, et bien que relativement jeunes (la CAM a moins de 30 ans, la GLA à peine 15), ces institutions sont rapidement devenues visibles et audibles par la population, les acteurs du monde économique, et le reste du monde, au-delà même du statut conféré par leur rang de capitale nationale. Sur ce plan, l'échelle d'intervention, d'essence urbaine et intercommunale, d'une part, ou d'essence régionale, d'autre part, implique des positionnements différents.

Cette large audience de la collectivité est confortée par le deuxième facteur à mettre en exergue : l'importance de la fiabilité des institutions métropolitaines. Les engagements pris et la réalisation de projets permettent de pérenniser un système d'acteurs autour de la collectivité, dans une logique de cohésion et de partage des objectifs entre les parties prenantes de la sphère décisionnelle. On retrouvera ici le cas de Londres et également celui de Madrid, certes atténué par la récession aggravée en 2009 puis le « tournant de la rigueur » que subissent les budgets publics des Etats européens aujourd'hui.

Reste que la fiabilité demeure, accrue du fait d'un troisième facteur que constitue la durée

et la permanence des choix effectués par l'exécutif métropolitain, et ce de manière relativement déconnectée de sa couleur politique. C'est le cas à Londres pour laquelle les deux maires ont poursuivi le même objectif depuis la création de la GLA ; à Madrid, où les acteurs socio-économiques sont durablement associés au pilotage de la métropole depuis la fin des années 80 ; et à Rome, dans une moindre mesure, avec la démarche du *Progetto*.

A noter que les légitimités des pouvoirs métropolitains se sont édifiées à partir d'une vision et d'une démarche stratégiques – à Londres notamment – puissamment portée par les élus, qu'il s'agisse en son temps de Ken Livingstone puis de Boris Johnson aujourd'hui. En termes de leadership politique, l'action de Walter Veltroni à Rome peut également être citée.

Dernier point, la fenêtre d'opportunité dont les décideurs publics auront su se saisir. La GLA a su en effet tirer parti de plusieurs événements et évolutions du système politique britannique pour renforcer son pouvoir. D'une part, elle a joué de l'importance permanente accordée par l'Etat au monde économique pour s'en faire des alliés qui l'ont ainsi soutenu dans sa quête de compétences et ressources nouvelles. En second lieu, au-delà de l'effet des Jeux Olympiques de 2012, elle a su se présenter comme la collectivité qui a facilité la croissance de Londres et permis d'atteindre son statut de ville globale et cela au moment même où l'Etat apparaît tout disposé à renforcer les pouvoirs locaux.

Ces traits remarquables, la collectivité francilienne en dispose aujourd'hui. Combinée à ses atouts morphologiques et son poids économique - ainsi que cette étude l'esquisse en introduction – elle peut choisir de participer, en l'initiant, à la génération d'une nouvelle gouvernance de ville-monde, de ville globale, dans sa propre singularité.

La réforme territoriale engagée et qui devrait être parachevée au printemps 2015, se trouve ainsi être particulièrement propice au renforcement des capacités d'action de la

Région : d'une part, dans les domaines où son leadership est d'ores et déjà assumé (aménagement du territoire, transports, développement économique); et, d'autre part, dans sa légitimité à organiser le système décentralisé (dès à présent, par la mise en œuvre de la Conférence territoriale de l'action publique et demain, vers un pouvoir « législatif » régional).

Références

Gordon, I et T. Travers (2010), *Planning the ungovernable city*, City, Culture and Society, 1 (2), pp 49-55;

Thornley, A. (2012), "The Greater London Region" in Kantor, P ; Lefèvre, C ; Saito, A ; Savitch, H ; et Thornly, A ; *Struggling Giants : City Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*, University of Minnesota Press;

OECD (2012), *Redifining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en> ;

Pasquier, R.(2012), *Le Pouvoir Régional – Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de SciencesPo ;

IAU-îdF (juillet 2012), *Veille sur les transports à Londres 2011/2012*, pp 41-43

Annexes

[Les données financières présentées au travers des fiches ci-annexées visent à illustrer les écarts de capacité budgétaire des différentes institutions au sein des régions-capitales européennes.]

Les schémas présentent des données budgétaires comparables, sous réserve des précautions méthodologiques suivantes :

- les recettes ont été retraitées à l'aune du concept français de sections de fonctionnement et d'investissement. Les données présentées correspondent aux recettes de gestion courante, soit une section de fonctionnement reconstituée hors fonds de roulement ;*
- les recettes perçues par des agences disposant d'un budget autonome (ex: Agence pour le transport ou le logement social à Londres), ou autres satellites publics ou parapublics ne sont pas prises en compte ;*
- l'autofinancement correspond au delta entre les produits et les charges de gestion courante. Il s'apparente à l'épargne brute ;*
- les concours de l'État correspondent aux versements étatiques de toute nature : dotation, compensation, subvention d'équilibre, transferts, etc. ;*
- la fiscalité correspond, dans la mesure du possible, aux impositions locales sur lesquelles l'entité dispose d'un pouvoir fiscal (de taux, d'assiette, de progressivité, etc.).]*

ÎLE-de-FRANCE

1 chiffres-clés

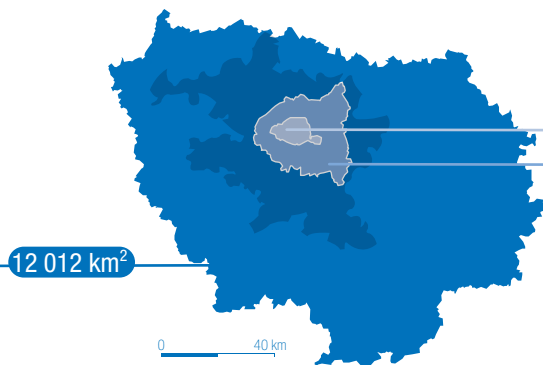
11,7 M habitants
967 habitants/km²

600 Mds d'euros PIB
 soit **31 %** du PIB à l'échelle nationale

5,1 M emplois,
 soit **20 %** de l'emploi à l'échelle nationale

5,6 M actifs
500 000 chômeurs,
 soit **19 %** du chômage à l'échelle nationale

1 375 institutions locales



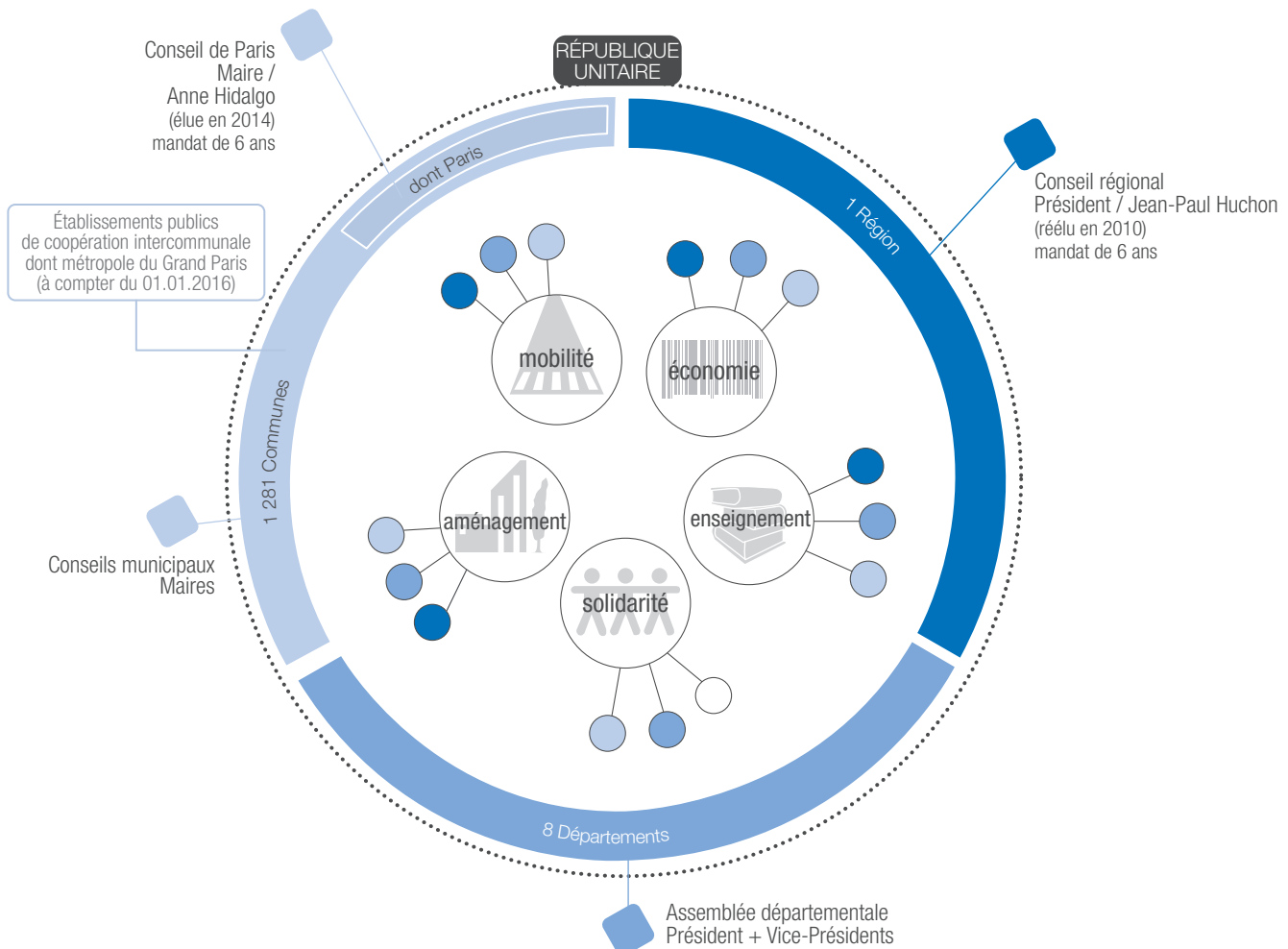
2,3 M habitants
21 347 habitants/km²

1,8 M emplois

6,6 M habitants
8 633 habitants/km²

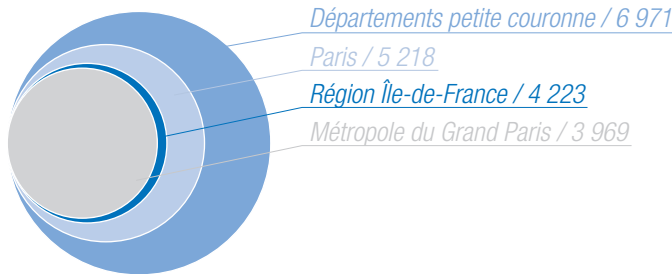
3,7 M emplois

2 institutions & compétences

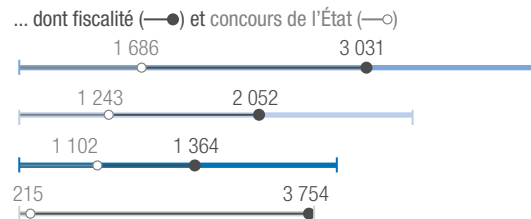


3 ressources budgétaires (en millions d'euros)

Recettes ...



Autofinancement

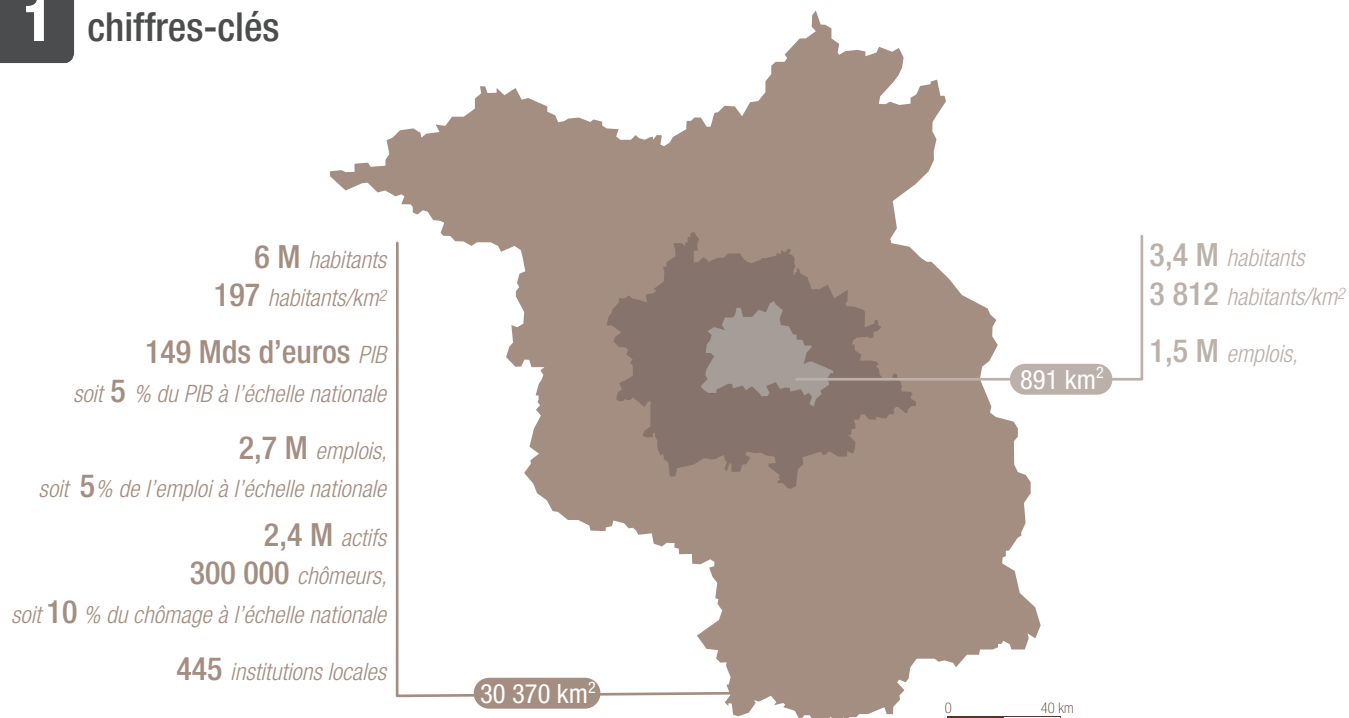


4 chronologie de la gouvernance métropolitaine

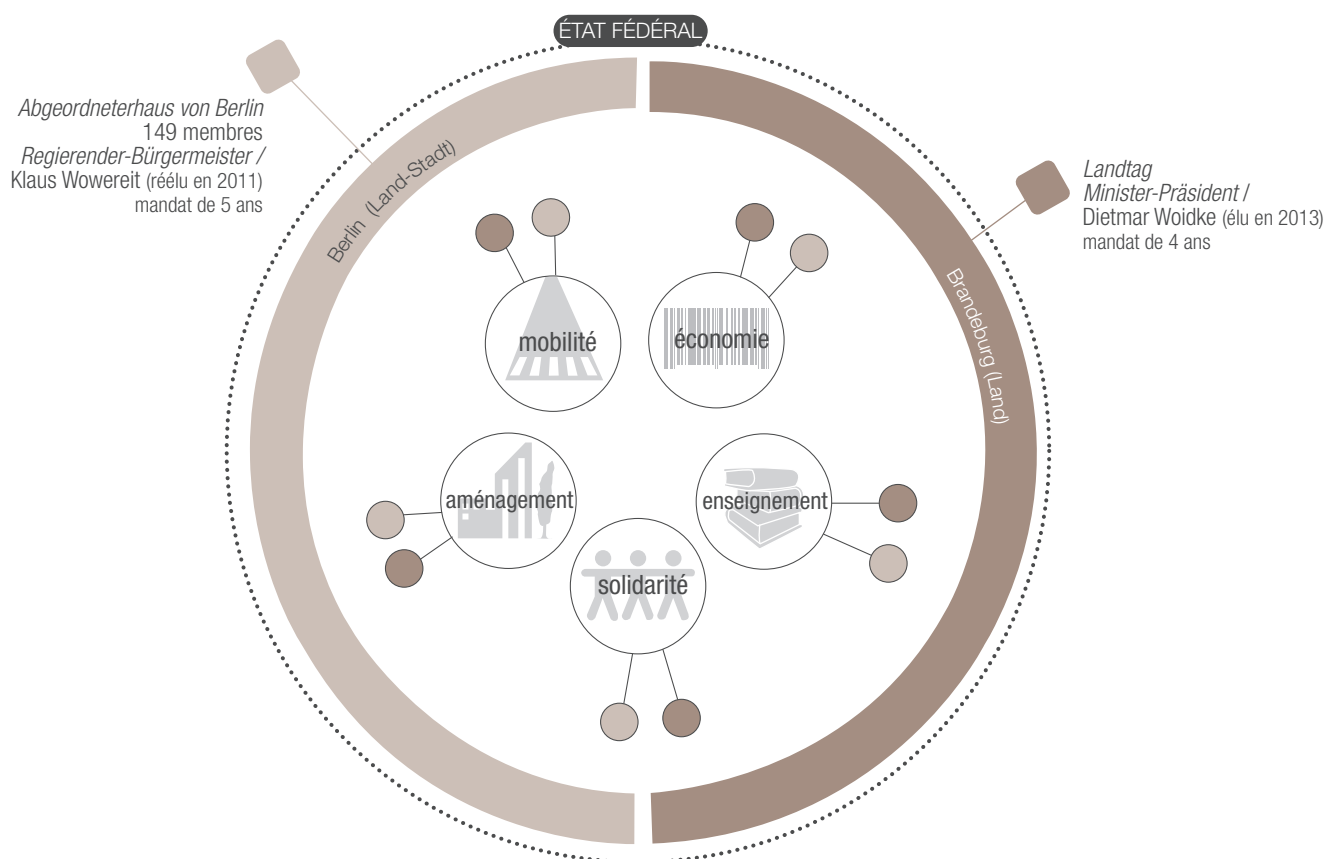
1960	1970	1980	1990	2000	2010
<ul style="list-style-type: none"> • 1964 • Loi du 10 juillet réformant la gouvernance : l'Île-de-France passe de trois à huit Départements. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1975 • Loi du 31 décembre sur le statut de Paris-Lyon-Marseille • 1976 • La région parisienne devient la région Île-de-France 	<ul style="list-style-type: none"> • 1982 • Loi du 2 mars instituant la décentralisation et, par convention, transfert de l'exécutif régional du Préfet de Région au Président du Conseil Régional • 1986 • Les Conseils régionaux sont élus au suffrage universel direct pour la première fois • 1989 • Le gouvernement présente son «Plan d'urgence pour l'Île-de-France». Le Fonds d'aménagement de l'Île-de-France (FARIF) est créé, alimenté par une taxe sur les bureaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 • La conférence permanente des huit régions du grand bassin parisien (C8) voit le jour, ainsi que l'association «Villes à une heure de Paris» M. Rocard présente le Livre blanc de l'Île-de-France. • 1999 • Lois dites «Voynet» et «Chevènement» qui revisitent l'aménagement du territoire et la coopération intercommunale 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001 • Bertrand Delanoë, élu maire de Paris, crée une délégation municipale aux relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France, pilotée par Pierre Mansat • 2009 • Création du syndicat mixte d'études Paris Métropole • 2010 • En juin, création d'un réseau de transport Grand Paris Express Premières «Assises de la métropole» 	<ul style="list-style-type: none"> • 2014 • Adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale, et affirmation des métropoles • 2016 • Création de la métropole du Grand Paris + Schéma de coopération intercommunale (SRCI)

BERLIN

1 chiffres-clés



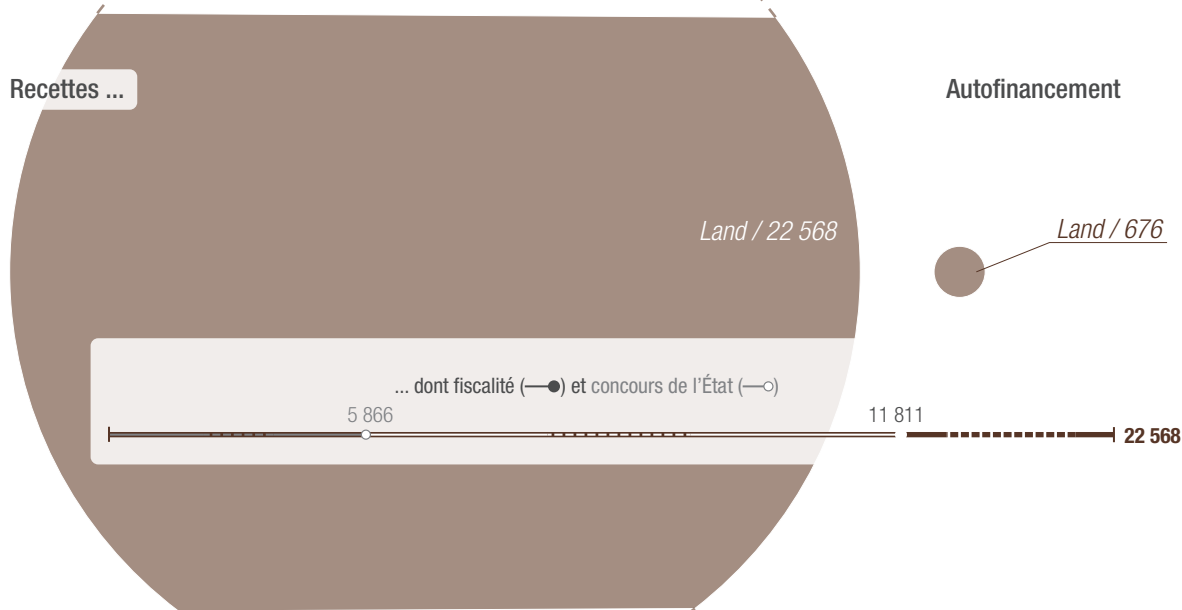
2 institutions & compétences



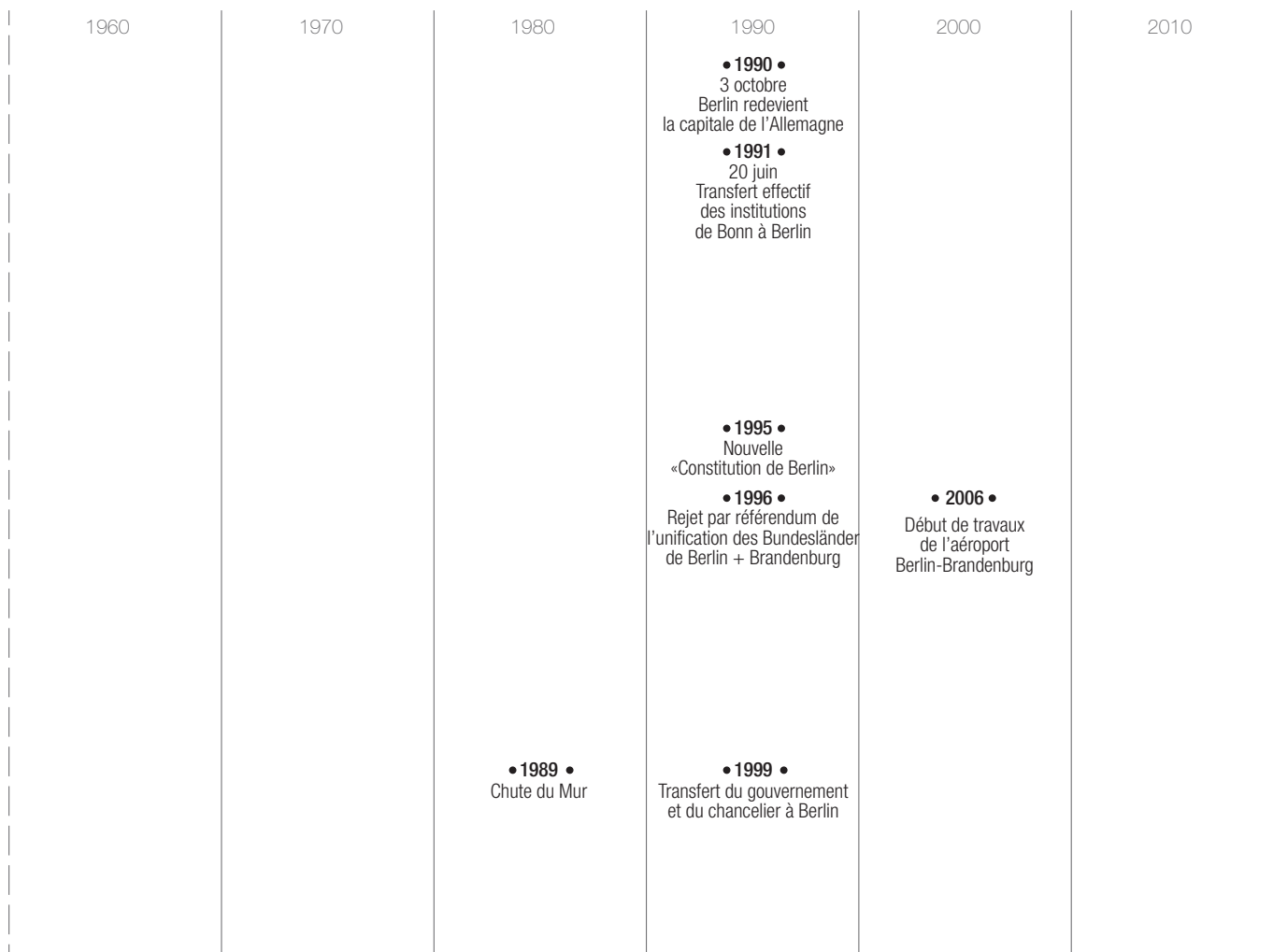
3 ressources budgétaires (en millions d'euros)

Recettes ...

Autofinancement



4 chronologie de la gouvernance métropolitaine



LONDRES

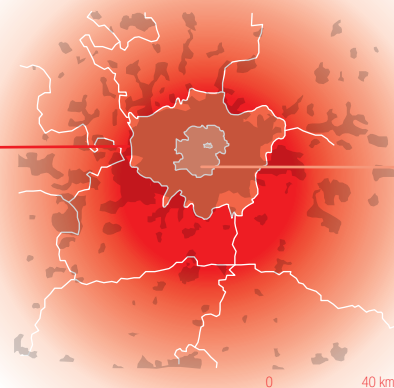
1 chiffres-clés

8 M habitants
4 753 habitants/km²
550 Mds d'euros PIB
 soit **28 %** du PIB à l'échelle nationale
3,6 M emplois,
 soit **19 %** de l'emploi à l'échelle nationale
6 M actifs
500 000 chômeurs,
 soit **20 %** du chômage à l'échelle nationale
47 institutions locales

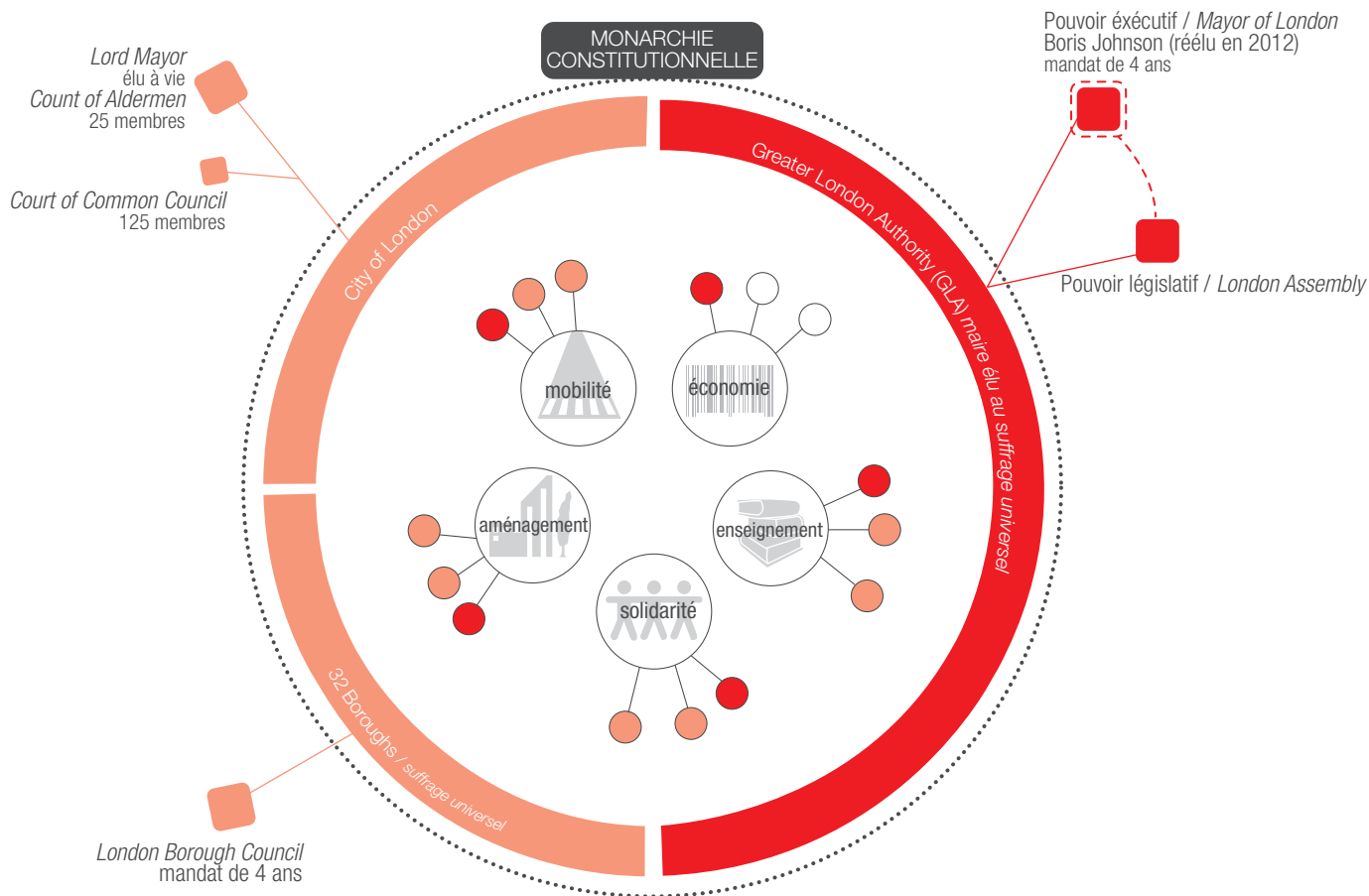
1 578 km²

320 km²

2,8 M habitants
8 750 habitants/km²
2,1 M emplois,

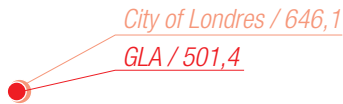


2 institutions & compétences



3 ressources budgétaires (en millions d'euros)

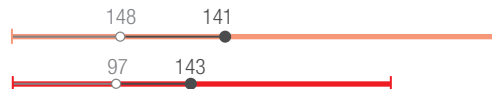
Recettes ...



Autofinancement



... dont fiscalité (—●) et concours de l'État (—○)



4 chronologie de la gouvernance métropolitaine

1960	1970	1980	1990	2000	2010
<ul style="list-style-type: none"> • 1965 • 1^{er} avril Création du Grand Londres, par le <i>London Government Act</i> de 1963 		<ul style="list-style-type: none"> • 1986 • Dissolution du Conseil du Grand Londres par le <i>Local Government Act</i> de 1985. Certaines fonctions ont été transférées à la Corporation et aux districts, d'autres au gouvernement central 	<ul style="list-style-type: none"> • 1994 • Création de la Région de Londres ; à partir du Grand Londres • 1998 • Par référendum, volonté du peuple de créer une autorité régionale 	<ul style="list-style-type: none"> • 2000 • Création de l'Autorité du Grand Londres, l'Assemblée de Londres et la fonction de maire de Londres, par le <i>Greater London Authority Act</i> de 1999 • 2003 • Référendum sur la régionalisation de la GLA - rejeté • 2007 • <i>London Act</i> accroît les compétences de la GLA • 2007 • Signature de la <i>London Charter</i> entre le Maire de Londres et les <i>boroughs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 • Accord financier entre l'État et <i>Transport for London</i> (Agence rattachée à la GLA) pour le financement de <i>CrossRail</i> • 2011 • <i>Localism act</i> : abolition des assemblées régionales et agences de développement avec transfert de leurs compétences aux collectivités locales (notamment GLA) • 2013 • En mai, publication de <i>'Raising the capital'</i> par la <i>London Finance Commission</i> • 2014 • Publication de <i>'A growth deal for London'</i> par le <i>London Enterprise Partnership</i> en faveur d'une dévolution fiscale à la GLA

MADRID

1 chiffres-clés

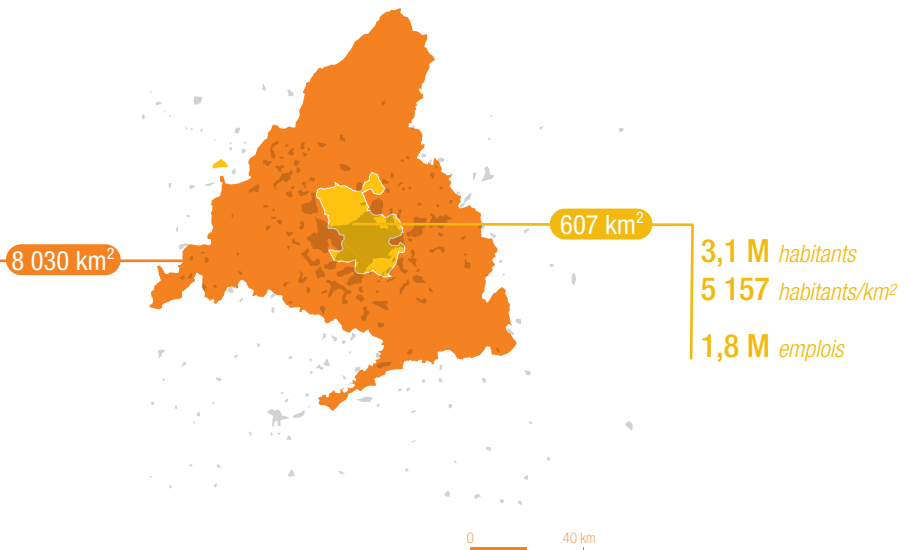
6,5 M habitants
564 habitants/km²

225 Mds d'euros PIB
 soit **18 %** du PIB à l'échelle nationale

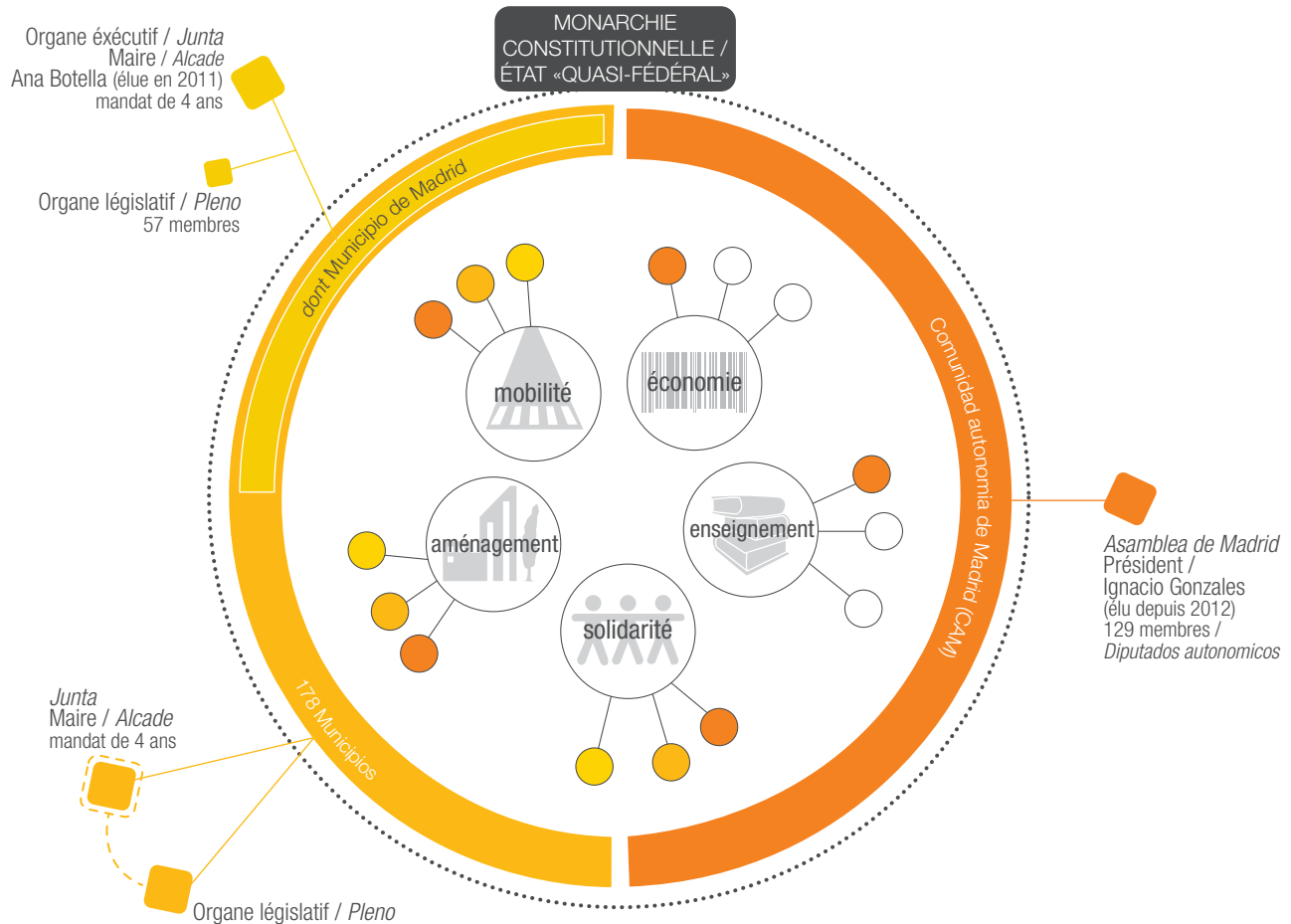
2,9 M emplois,
 soit **16 %** de l'emploi à l'échelle nationale

3,5 M actifs
600 000 chômeurs,
 soit **13 %** du chômage à l'échelle nationale

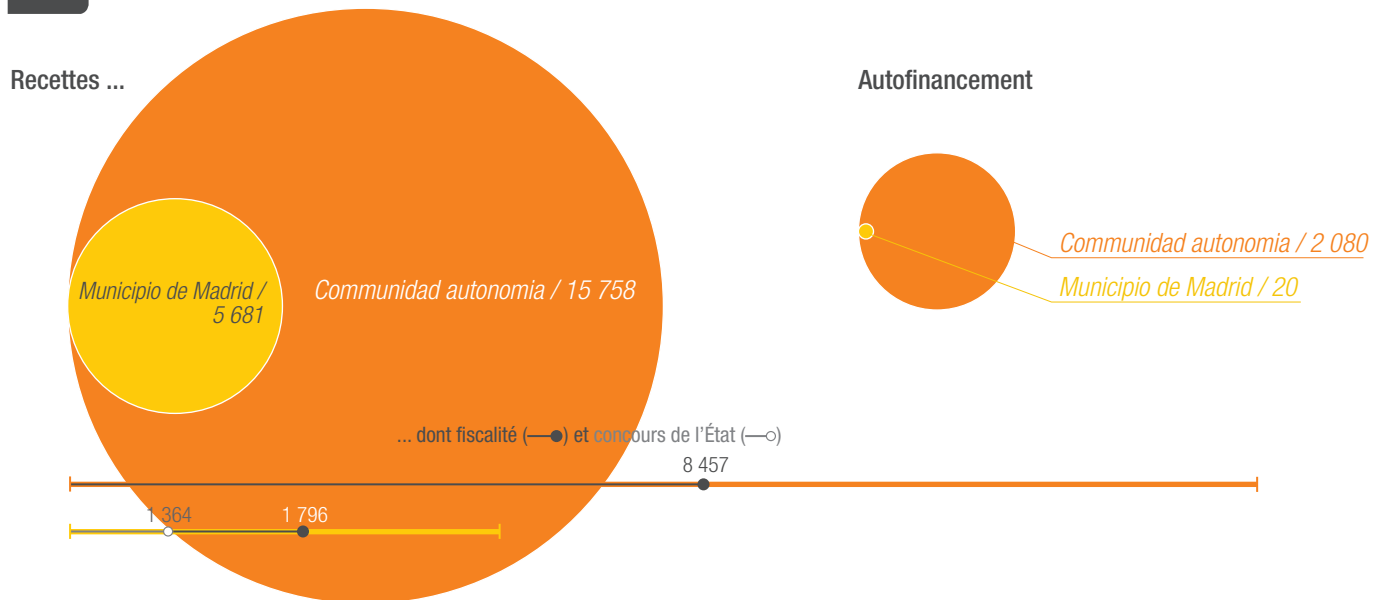
272 institutions locales



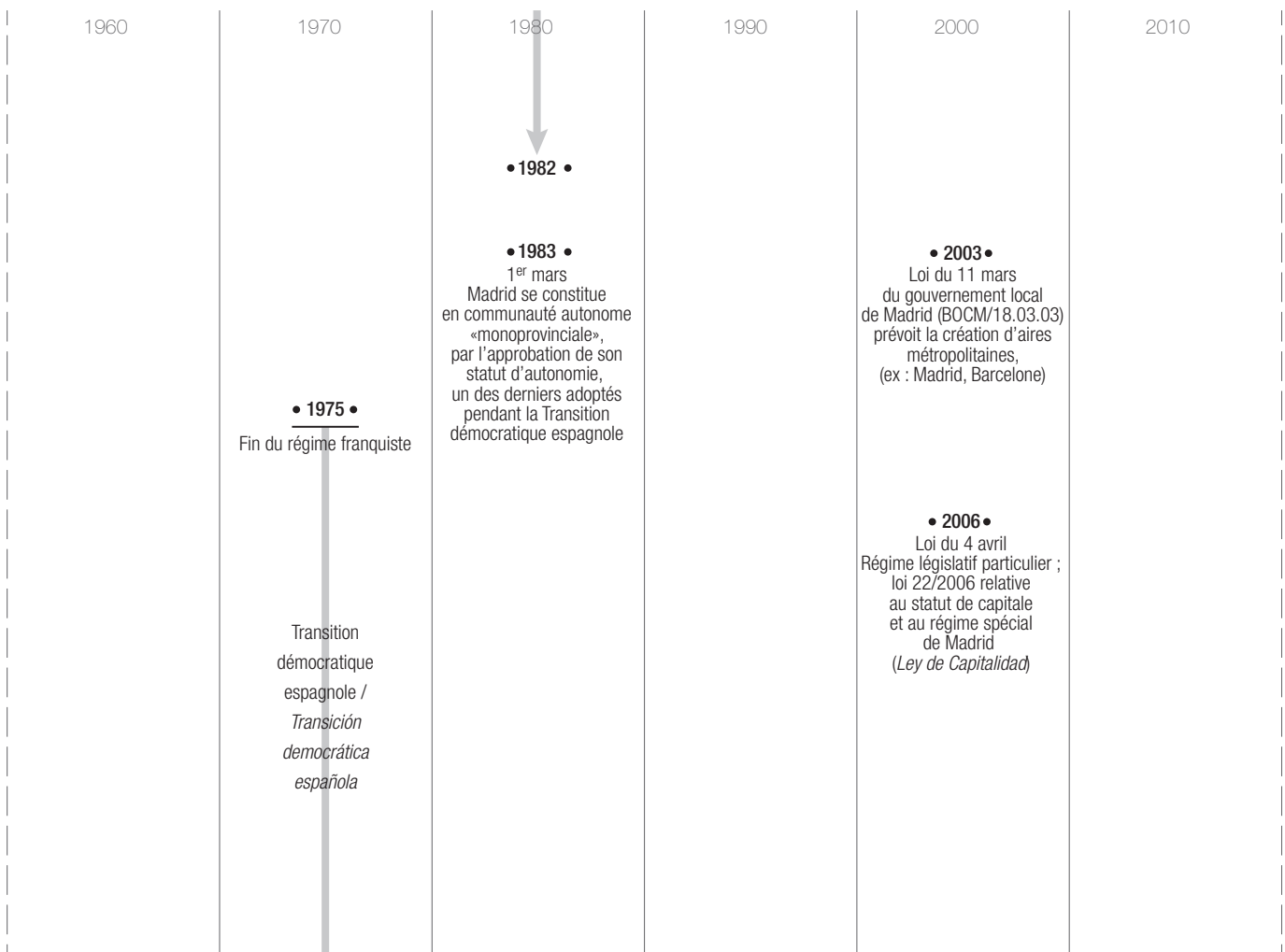
2 institutions & compétences



3 ressources budgétaires (en millions d'euros)



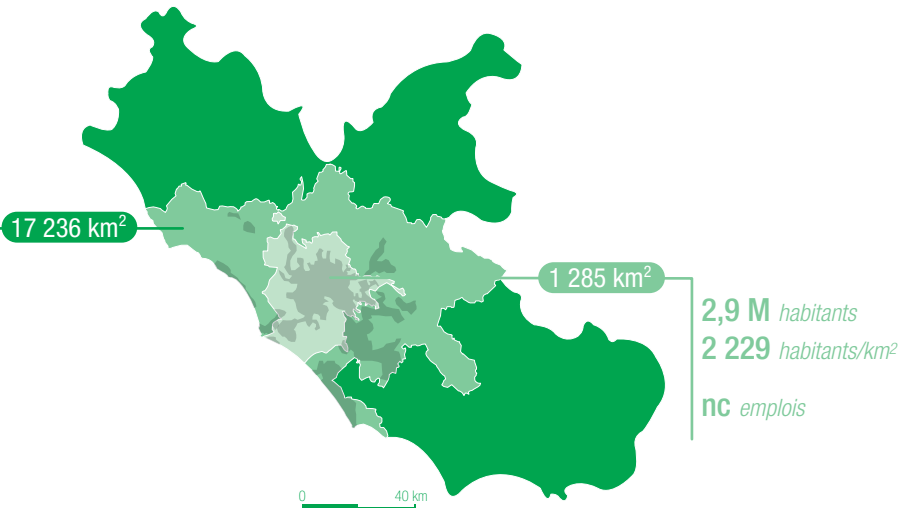
4 chronologie de la gouvernance métropolitaine



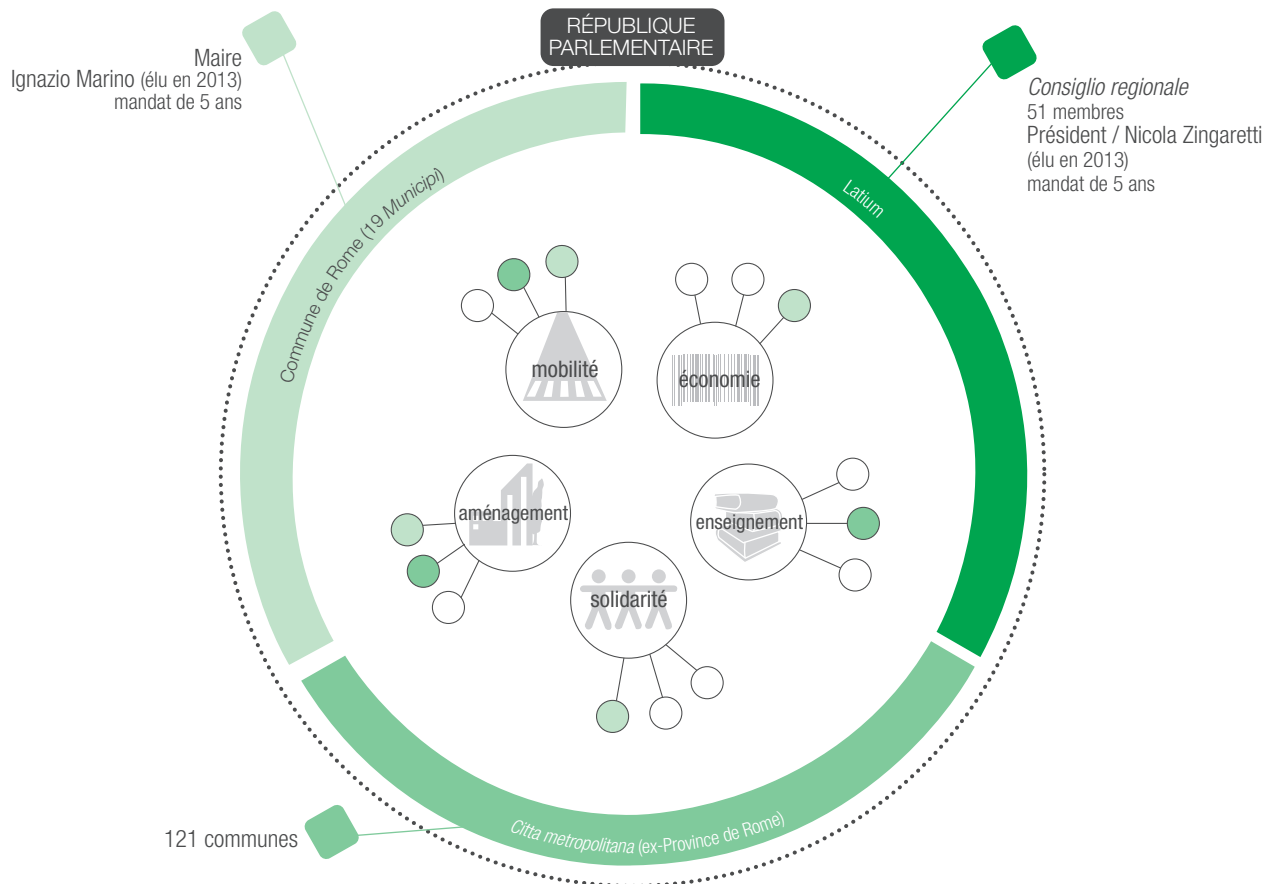
ROME

1 chiffres-clés

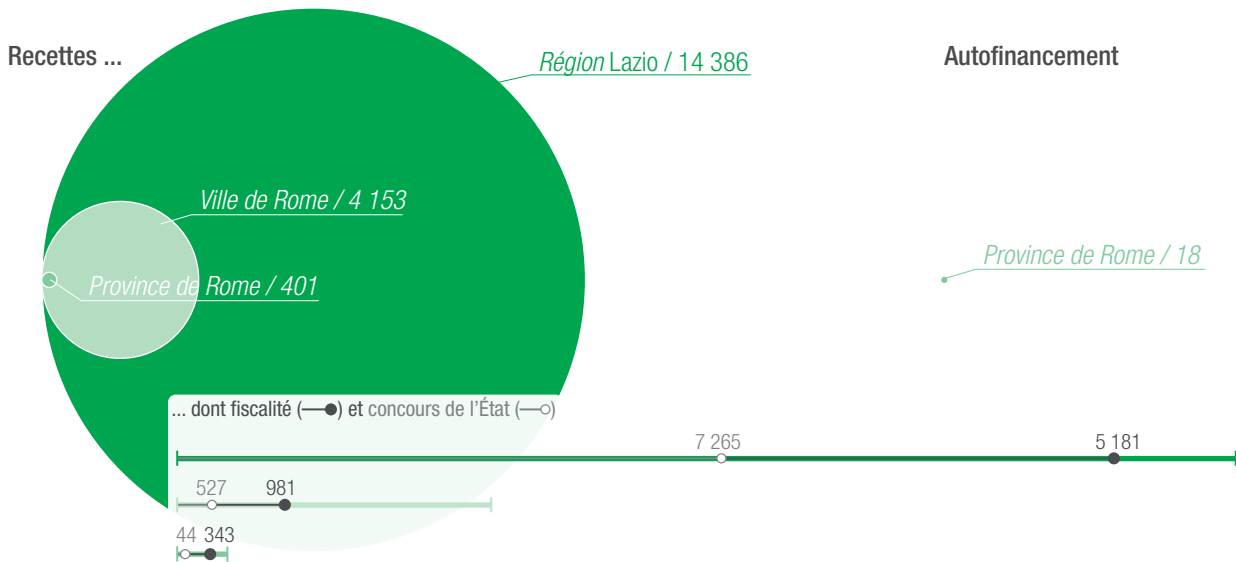
5,6 M habitants
324 habitants/km²
143 Mds d'euros PIB
 soit **9 %** du PIB à l'échelle nationale
1,7 M emplois,
 soit **7,2 %** de l'emploi à l'échelle nationale
1,8 M actifs
170 000 chômeurs,
 soit **8 %** du chômage à l'échelle nationale
147 institutions locales



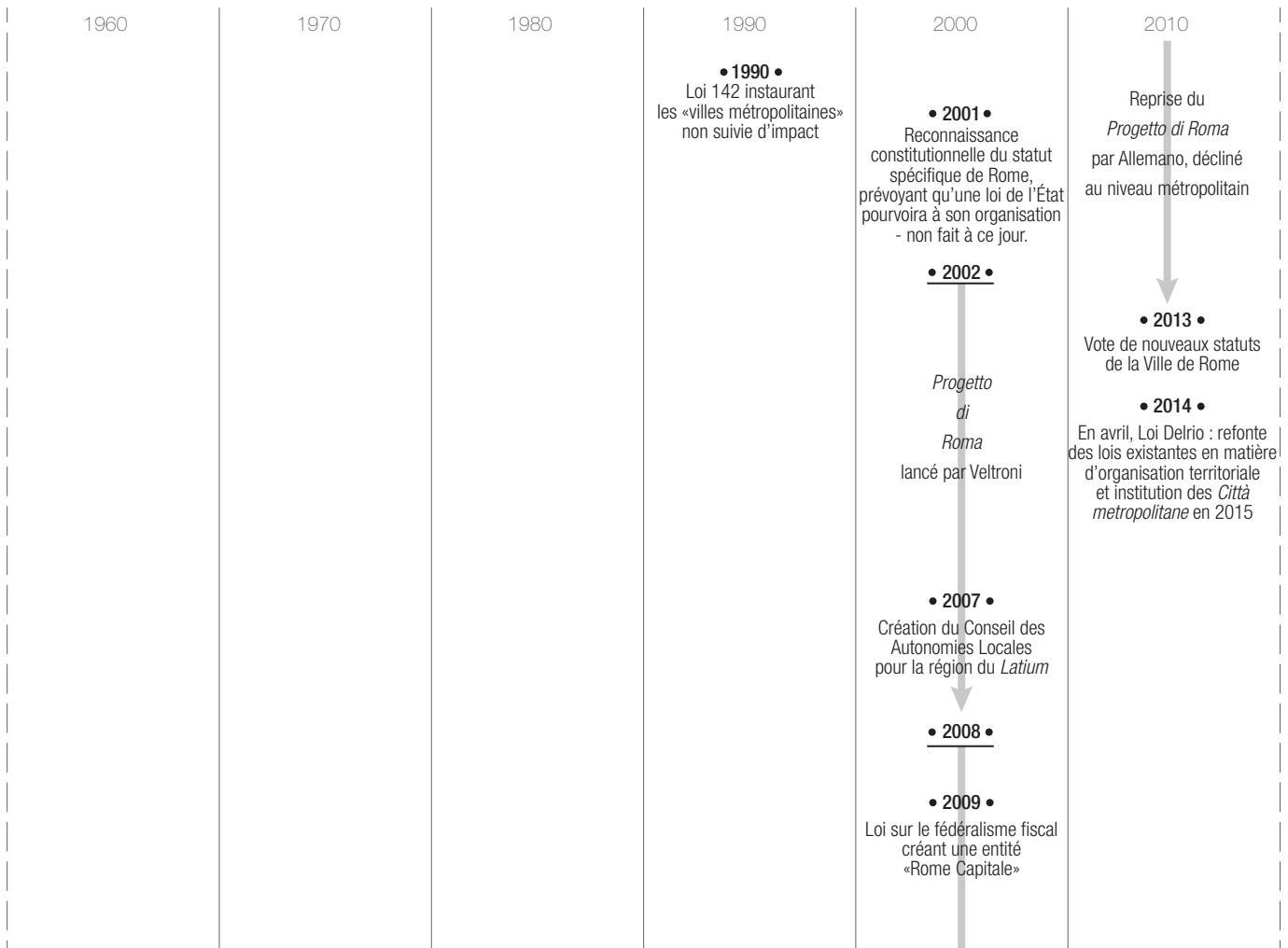
2 institutions & compétences



3 ressources budgétaires (en millions d'euros)



4 chronologie de la gouvernance métropolitaine





L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 2 août 1960, financée par la Région Île-de-France et par l'État.

15, rue Falguière - 75740 Paris cedex 15 - 33 1 77 49 77 49 - www.iau-idf.fr

7 14 005
ISBN 978 2 7371 1945 3