

Guy Baudelle

ESO - RENNES
UNIVERSITÉ RENNES 2 - UMR 6590 CNRS

Charles-Edouard Houllier-Guibert

LABORATOIRE NIMEC-ROUEN (EA 969), UNIVERSITÉ DE ROUEN

L'accroissement de la mobilité et de la volatilité des flux de toutes natures a fait de l'attractivité un enjeu pour des villes qui en font souvent une des priorités de leur action, y compris pour réorganiser leur région urbaine (*city region*) par une gouvernance susceptible de renforcer leur territoire.

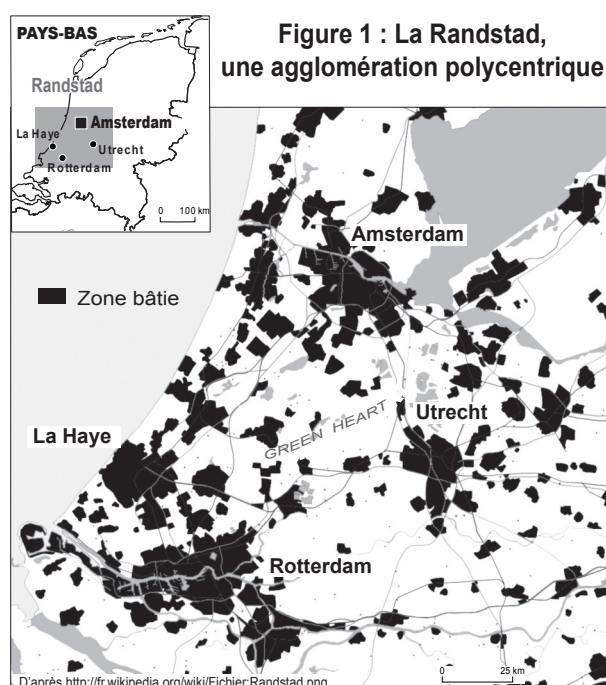
Les agglomérations sont en effet en concurrence pour attirer investissements internationaux, emplois et actifs de préférence qualifiés, auxquels on s'efforce de garantir qualité de vie et cohésion sociale, qui jouent comme facteurs d'attractivité. Les métropoles ne cherchent donc pas seulement à être des pôles économiques mais aussi des cités, au sens social et culturel du terme, la taille comptant à cet égard moins que l'organisation urbaine. Les deux ensembles métropolitains comparés ici n'échappent pas à la règle: tous deux ambitionnent de mieux figurer sur la carte du monde (« put on the map » dit-on en Hollande).

Les multiples classements des villes et autres *rankings* donnent des résultats qui varient selon les critères et les limites retenues. Montréal, municipalité d'un million d'habitants, atteint ainsi les 3,5 millions en tant que région métropolitaine. De son côté, la conurbation de la Randstad peut rassembler plus de 6,5 millions d'habitants même si certaines hiérarchies urbaines en considèrent au contraire séparément les quatre principaux pôles (Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht). C'est le cas par exemple des classements fondés sur les LUZ (zone urbaine élargie) créées dans le cadre de l'Audit urbain de la Commission européenne en vue de faciliter les comparaisons entre les agglomérations des pays de l'Union européenne et de l'AELE par l'adoption de définitions communes de l'urbain¹. Ces grandes *city regions* sont donc élastiques selon les critères statistiques choisis.

Mais elles le sont aussi selon la force de l'organisation politique qui les assemble comme le montre la com-

paraison de Montréal et de la Randstad, deux figures métropolitaines très différentes, aussi bien par leur configuration spatiale que par les options organisationnelles et les modes de gouvernance retenus pour renforcer leur rayonnement international dans le contexte de mondialisation. Montréal est en effet une agglomération monocentrique où la ville-centre a cherché à accroître son leadership par une extension territoriale concentrique (via la fusion municipale) et le contrôle du développement. La Randstad est au contraire l'exemple même d'une région urbaine polycentrique (PUR: *polycentric urban region*) fragmentée en plusieurs villes (fig. 1) et régions administratives (les provinces) et étonnamment dépourvue de toute autorité d'agglomération de sorte que le renforcement de son rang mondial s'appuie sur la coopération et une gouvernance multi-niveaux.

Ces exemples démontrent que les stratégies sont fonction des configurations urbaines locales. Ils renvoient aussi indirectement aux options françaises de



1- <http://www.inforegio.cec.int/urban/audit>

constitution de métropoles élargies et de développement de coopérations métropolitaines dont l'EMLB (espace métropolitain Loire-Bretagne) est l'exemple le plus polycentrique. Cette étude comparée permet d'en apprécier l'efficacité et d'en évaluer les limites respectives afin d'en tirer quelques enseignements généraux pour la gouvernance de « métropoles » qui se veulent officielles et réifient ainsi leur structure intercommunale, celles désireuses d'améliorer leur position. Il ne s'agit ici que de présenter les premiers résultats avant un prochain article plus approfondi.

MONTRÉAL : OÙ LA STRATÉGIE OFFENSIVE DE LA VILLE-CENTRE SE HEURTE À LA RIVALITÉ CENTRE-PÉRIPHÉRIE

L'étude du cas montréalais montre comment un acteur central se posant en chef de file se heurte aux résistances des acteurs périphériques.

L'agrégation des espaces périphériques de la municipalité de Montréal a été lente depuis les années 1960, avec une résistance à composer une seule ville sur l'île de Montréal (482 km²), alors que l'argument naturel était plutôt stimulant sur le plan identitaire. Au moment où l'île devient une seule commune (entre 2000 et 2004), l'expansion urbaine a depuis longtemps dépassé les bornes insulaires, tant sur le plan des déplacements domicile-travail que pour les aménagements urbains : le métro sort de l'île pour connecter la ville-centre aux deux pôles urbains les plus importants que sont Laval (380 000 h.) et Longueuil (235 000 h.). À Montréal comme dans de nombreux espaces urbains mouvants, les délimitations administratives sont décalées avec les espaces vécus, ceux du quotidien qui forment l'espace métropolitain. Les fusions municipales de 2000 ont échoué, conduisant en 2004 à leur recomposition. Il en découle des arrondissements et un gruyère sur l'île de Montréal, tandis que les fusions en périphérie dessinent une gouvernance métropolitaine plutôt conforme à la théorie des choix publics².

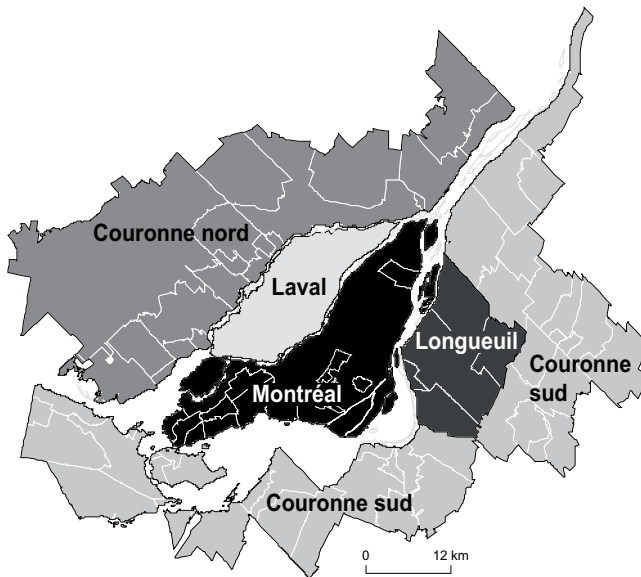
2- L'École des choix publics envisage les municipalités comme des entités en compétition locale pour le développement au sein d'un marché comme la région métropolitaine. La fragmentation institutionnelle est vue comme une nécessité car elle incite à une meilleure efficacité des services publics, en tant que critère d'implantation des populations, aux côtés des critères d'imposition et de démocratie participative.

L'échelle de la région métropolitaine aussi appelée le Grand Montréal à travers la structure de la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal) voit ses compétences mises en concurrence par une autre échelle : les MRC (Municipalités régionales de comté), au nombre de 14 au sein de la CMM (et la débordant pour certaines), ont une compétence d'aménagement qui rend difficile la capacité de la CMM à proposer un schéma d'aménagement métropolitain. Les MRC conduisent indirectement à une prise de pouvoir par la Province du Québec (via les subventions) dans la gestion de la métropole. Ces trois échelles enchevêtrées situent l'échelle métropolitaine comme un espace intermédiaire qui ne parvient pas à s'emparer de la compétence de l'aménagement stratégique. La MRC met en avant l'argument de la proximité tandis que la province est l'échelle de multiples autres actions publiques qui rendent pertinentes son emprise sur la transversalité des questions d'aménagement. Étant donné cette redondance de la compétence aménagement, la CMM ne parvient pas à imposer une planification stratégique à l'échelle métropolitaine comme le montre l'échec de l'adoption du schéma d'aménagement métropolitain. Les espaces de la couronne métropolitaine ont en effet refusé de valider les propositions d'aménagement du Grand Montréal considérées comme trop contraignantes en matière de densité. La CMM n'est pas non plus parvenue à faire aboutir son *branding*³ dans son autre compétence stratégique que sont le développement économique et le rayonnement international. Un découplage des objectifs de développement s'observe donc entre l'espace central et insulaire et les couronnes.

Au final, il ressort que la gestion à l'échelle métropolitaine d'un vaste territoire de 82 communes et 3,5 millions d'habitants est confrontée à des rivalités centre-périphérie fortes qui freinent une vision commune au niveau du Grand Montréal. Le décalage est manifeste entre les discours fédérateurs, à visée struc-

3 - Le *city branding* est une manière de penser le marketing urbain en plaçant l'image de marque au-dessus des autres leviers de marketing que sont les projets urbains, les événements, les actions culturelles, les politiques touristiques, les aides fiscales... La partie visible de l'iceberg est souvent un slogan accompagné d'un logo mais le *city branding* est surtout une démarche stratégique et opérationnelle complexe qui implique l'ensemble des acteurs locaux en quête d'un message cohérent en direction de l'extérieur mais aussi de l'intérieur du territoire.

Figure 2 : Communauté métropolitaine de Montréal
82 municipalités et 5 régions d'agglomération



<http://www.cmm.qc.ca> (2011)

Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) regroupait 112 municipalités avant les fusions ; ce nombre est tombé à 63 pour remonter à 82 suite aux nouvelles scissions. Présidé par le maire de Montréal, le conseil de 28 membres réunit les maires de Laval et Longueuil avec 4 maires de la couronne nord, 4 maires de la couronne sud et 17 conseillers (13 de Montréal, 2 de Laval et 2 de Longueuil).

turante et ambitionnant une meilleure cohésion métropolitaine, et les pratiques quotidiennes d'élus qui peinent à aller dans le même sens, préférant conserver une fragmentation institutionnelle qui ne semble pas près de s'atténuer. L'échec du schéma d'aménagement au pilotage trop centralisé, comme celui des fusions communales, plaide pour des stratégies moins frontales de la part de la ville-centre. À moins que ces phénomènes ne soient à considérer comme des étapes incrémentales d'un lent processus de métropolisation pluri-décennal.

LA RANDSTAD : OÙ LA COOPÉRATION INFORMELLE COMPENSE L'ABSENCE D'AUTORITÉ D'AGGLOMÉRATION

Faute de gouvernement d'agglomération compte tenu de la résistance du système à trois échelons (État, province, municipalité), les acteurs de la Randstad ont développé trois grands niveaux de coopération : des plateformes regroupant d'une dizaine à une vingtaine de communes autour des pôles majeurs (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) mais aussi des villes secondaires de la Randstad ; des réseaux associant villes majeures et province(s) au sein des ailes nord et sud de la conurbation ; et surtout des coopérations à

l'échelle de la Randstad. L'une des coopérations est formelle sous la forme d'une agence (le Bureau Regio Randstad, tout comme Montréal bénéficie de l'agence Montréal International) comprenant les quatre provinces, les quatre agglomérations et les quatre villes principales pour favoriser la compétitivité internationale et un développement équilibré, récemment supprimée en raison du succès d'une coopération plus informelle au sein de l'association Delta Metropool, lobby défendant les intérêts de la Randstad et réunissant douze municipalités et quatre CCI auxquelles se sont joints après 2000 des chambres d'agriculture, des organismes patronaux, des sociétés de logement et de transport, des organisations environnementales et des établissements d'enseignement supérieur. Toutes sortes d'ententes informelles fonctionnent également en parallèle de façon plus ou moins durable et selon une extension géographique variant au gré des questions et des enjeux traités. Ce « patchwork » de réseaux de coopération dote la conurbation de Hollande d'une capacité d'organisation régionale (*regional organising capacity*) définie comme l'aptitude à coordonner le développement à l'échelle de la région métropolitaine grâce à un système plus ou moins institutionnalisé de coopération, de débat, de négociation et de décision associant quantité d'acteurs publics et privés porteurs des intérêts du territoire concerné. Montréal connaît la même diversité de réseaux qui implique toujours les zones centrales et dont le rayonnement diffère selon l'implication des acteurs périphériques. Dans le cas nord-américain, c'est la participation des espaces périphériques, suite à l'impulsion par le centre, qui détermine la puissance du partenariat.

Alors que la démarche de *branding* de Montréal a échoué, l'implication des acteurs semble fonctionner autour de l'objectif partagé de promotion de la Randstad auprès des autorités nationales et à l'international : il n'y a pas de place pour les *free riders*, le niveau effectif d'investissement des parties prenantes dans la poursuite des buts communs étant essentiel. Un bureau de représentation commune à Bruxelles, des positions coordonnées face aux projets ministériels, l'acceptation du leadership d'A'dam dans certains domaines stratégiques (finances, desserte aérienne, sièges sociaux), l'inventaire raisonné des projets en cours ou à prévoir, le financement d'un théâtre à Dordrecht par plusieurs villes voisines à la mesure de leurs

ressources sont quelques exemples de réussite. Mais il reste à savoir comment un fonctionnement polycentrique fait écho à la population locale en termes identitaires. Dans le cadre d'une métropole monocentrique, appartenir à la périphérie tient une forme d'exclusion à la centralité citadine plus porteuse de symboles d'appartenance. L'étalement urbain et le possible *no man's land* afférent peuvent être comblés à travers l'institutionnalisation d'un espace métropolitain (Grand Montréal, Grand Clermont, Grand Paris...). Le système hollandais est une organisation spatiale qui préserve à l'interne l'identité des métropoles la composant tout en assurant la promotion à l'extérieur d'une identité à l'échelle de la Randstad.

Le système se montre assez efficace car la coopération favorise les complémentarités tandis que la compétition conduit à la duplication par mimétisme. Les synergies horizontales engendrent un effet de club, des économies d'échelle, une masse critique et des externalités (de réseau) positives favorables au développement territorial, en permettant par exemple de réagir en commun à l'exurbanisation des catégories sociales moyennes et supérieures et des emplois vers les petites villes bordières de la Randstad. Comme dans le cas montréalais, cette coopération participe d'une gouvernance multiniveaux puisqu'elle associe les trois échelons de l'organisation territoriale néerlandaise. C'est frappant dans l'élaboration des visions spatiales prospectives et des stratégies qui s'appuie sur un processus d'échanges multiforme et de consultation tous azimuts associant différents canaux médiatiques, comme la démarche *Structuurvisie Randstad 2040* initiée en 2007 par le Ministère de l'aménagement (VROM) en direction des collectivités et des entreprises. La faible taille du pays, la forte culture aménagiste, la circulation intense du personnel entre les trois niveaux, le partage de normes et de valeurs communes autour de la protection du sol et des intérêts économiques du pays, un certain égalitarisme et la tradition d'intervention publique dans la planification (*ontwerpen*) facilitent sans aucun doute le dialogue entre les acteurs.

LA COOPÉTION COMME COMPROMIS PROMETTEUR

Les actions communes menées en Hollande dessinent une coalition de croissance qui, naturellement, n'exclut nullement les rivalités entre communes et pro-

vinces, réalité historique dans un pays de tradition de libertés municipales dès lors que l'intérêt bien compris de la coordination des actions n'apparaît plus indispensable parce que les intérêts divergent. Par exemple, l'établissement public Rotterdam Stadhavens (Ville portuaire de R'dam) associant la Ville et le Port mène un *benchmarking* en vue du renouvellement urbain de ses vieux docks et de la promotion de son opération *Koop van Zuid* tout en participant aux actions tous azimuts de la province de Hollande du sud, de la Randstad et de l'État en faveur de la vocation logistique des Pays-Bas. La coopération entre élus vise à attirer les capitaux privés dans la Randstad plutôt qu'ailleurs. Après, la coopération ou la concurrence dépendent de toutes sortes de facteurs de sorte que les deux types de relations coexistent : c'est la coopération ou *Koopakkeren* (en allemand). La coopération est d'ailleurs fragile et dépendante du bon vouloir des leaders politiques, de leurs préférences et de leurs réseaux personnels. La coordination régionale ressemble souvent à un « management by speech » (une « gestion par le verbe »).

En tout état de cause, le maintien de stratégies propres à chaque pôle n'apparaît pas scandaleux dans la mesure où la Randstad reste fonctionnellement structurée en bassins d'emploi centrés sur ses quatre pôles majeurs pour les services rendus aux populations locales et aux PME. Seules les firmes néerlandaises et étrangères d'envergure internationale considèrent la Randstad comme un tout, en privilégiant Amsterdam, « le court central » du système, ce qui témoigne d'une quête de figure de proue : la Randstad offre un marché porteur et Amsterdam est une capitale européenne bien identifiée. Les complémentarités entre villes hollandaises, attendues de la formation de réseaux de villes, ont régressé sur le plan sectoriel (les spécialisations portuaire de Rotterdam et financière d'Amsterdam sont moins flagrantes), tout en progressant sur le plan fonctionnel (des villes se spécialisent dans tel niveau de service, dans telle étape de la chaîne de production). En somme, la Randstad est polycentrique à l'échelle régionale et monocentrique à l'échelle internationale.

La même forme de coopération est envisagée à Montréal où le logo du technopôle de Laval peut être accolé à celui de la CMM. Mais l'agglomération est une cité insulaire à l'échelle régionale et un vaste pôle aux contours flous à l'échelle internationale, ce qui amène à y penser l'île comme référence, choix qui rend difficile

toute coopération métropolitaine structurée. Ainsi, ce sont les fonctions centrales qui ont été mises en avant face aux fonctions périphériques dans le Schéma d'aménagement de Montréal, découpage perçu comme vecteur d'un déséquilibre des pouvoirs, ce qui a entraîné l'échec de l'outil métropolitain de planification.

Il semble donc que dans la Randstad la combinaison de stratégies propres et d'actions communes a toute légitimité compte tenu du fonctionnement économique de la conurbation de Hollande tandis que dans une agglomération monocentrique comme Montréal, la moindre dissonance entre acteurs évoque l'incapacité du pôle central à rayonner alentour. Dans les deux cas, une stratégie propre est opportune pour attirer les entreprises de préférence au voisinage, alors que les actions communes se révèlent efficaces pour fixer les investissements dans la région plutôt qu'ailleurs.

CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION STRATÉGIQUE PARTAGÉE ET DE L'AUTONOMIE RELATIVE DES ACTEURS

Dans les cas étudiés, le discours des acteurs concernés accorde une large place à la nécessité de renforcer les actions communes en faveur du développement métropolitain compte tenu de la concurrence internationale. De ce point de vue, nulle différence entre un territoire métropolitain monocentrique ou polycentrique. Les stratégies découlant de cet objectif commun diffèrent cependant dans les deux cas. À Montréal, les acteurs infra-métropolitains agissent le plus souvent dans leur intérêt propre, à d'autres échelles de développement, ou privilégient le statu quo du morcellement territorial, à cause de la difficulté à intégrer davantage la métropole de manière à ce que s'affirme une puissance métropolitaine simplifiée mieux identifiée à l'étranger. L'échec montréalais démontre la nécessité de construire collectivement et de partager une même vision stratégique à l'interne et ce, sans un bousculement trop fort des jeux d'acteurs qui inquiète chacun dans son devenir. Outil de prise en compte des intérêts particuliers, le respect de l'autonomie de chaque composante de l'agglomération est la condition d'un véritable projet métropolitain. Des décisions incrémentales semblent donc être une voie obligatoire pour évoluer vers une meilleure gouvernance d'ag-

glomération, au prix de phases d'inertie et d'échec.

Le cas de la Randstad montre qu'il est nul besoin d'une structure contraignante s'attribuant le rôle vertueux de fer de lance pour avancer dans le sens d'actions collectives. On observe au contraire, sous l'impulsion bienveillante mais impérative de l'État, une coopération, plus informelle que formelle mais néanmoins réelle, qui permet de converger vers des objectifs élaborés de concert, à travers la contribution de chaque entité à la définition d'une vision collective et à la mise en œuvre d'une stratégie globale, sous la forme d'une coalition de croissance. La faiblesse institutionnelle liée à l'absence de toute autorité d'agglomération et à la forte autonomie municipale n'est donc qu'apparente: elle stimule au contraire des synergies horizontales génératrices d'externalités positives favorables à l'affirmation de la Randstad, sans exclure il est vrai la concurrence entre les pôles dans les domaines où le jeu coopératif ne paraît pas nécessaire à ces acteurs.

Resterait à savoir dans la comparaison de ces deux cas de figure quelle est, au-delà de l'effet de lieu (celui du contexte territorial), la part des facteurs d'ordre culturel, avec des logiques plus individualistes et communautaires au Canada, tandis qu'aux Pays-Bas une tradition d'interventionnisme étatique couplée à une culture du consensus et du compromis, elle-même doublée d'une valeur élevée attachée à l'aménagement du territoire, se traduit par exemple par la prééminence du souci du bien collectif face aux intérêts des particuliers.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrew C., Armstrong P., Lapierre A., 1999, *World-class cities: can Canada play?* Presses de l'Université d'Ottawa, 454 p.
- Bagnasco A., Le Galès P., 1997, « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco A., Le Galès P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 7-43.
- Baudelle G., 2010, « Habiter l'Europe », in Dumont M., Gerardot M. (dir.), *L'Europe*, Neuilly, Atlande, 128-162.
- Berry-Chikhaoui I., Deboulet A., Rouleau-Berger L., 2007, *Villes internationales, entre tension et réactions des habitants*, La Découverte, coll. Recherches, 315 p.
- Blank H. et alii, MINVROM (Ministerie van volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (dir.), 2009, *Ontwerpen aan Randstad 2040/Designing Randstad 2040*, 010 Publishers, 163 p.
- Boudreau J.-A., Collin J.-P., 2009 - « L'espace métropolitain comme espace délibératif? », in Sénécal G., Bherer L. (dirs.), *La métropolisation et ses territoires*, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 269-285
- Coffey W.-J., Polèse M., 1999, « La restructuration de l'économie de Montréal: positionnement et comparaisons avec d'autres métropoles », INRS-Urbanisation, *Observatoire métropolitain de la région de Montréal, cahier*, juin, n° 1, 25 p.
- Collin J.-P., Robertson M. (dirs.), 2007, *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Les Presses de l'Université Laval, 419 p.
- Collin J.-P., Robertson M., Charron M., 2007, « Déploiement et recomposition de l'espace métropolitain au Canada », in Hoffmann-Martinot V., Sellers J. (dirs), *Politique & métropole: une comparaison internationale*, éd. CNRS, pp.11-39, 2007
- Evers D., De Vries J., 2008, « Metropolitan government and governance in the Dutch Randstad: new perspectives and lessons from abroad », *AESOP Congress*, Chicago.
- Fontan J.-M., Klein J.-L., Tremblay D.G. (dir.), 2005, *Innovation sociale et reconversion économique. Le cas de Montréal*, L'Harmattan, 170 p.
- Frisken F., Norris D.F., 2001, « Regionalism reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5, p. 467-478
- Hamilton D.K., Miller D.Y., Paytas J., 2004, « Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 2, November, p. 147-182.
- Hendricks F., 2006, « Shifts in governance in a polycentric urban region: the case of the Dutch Randstad », *International Journal of Public Administration*, vol. 29, n° 10-11, p. 931-951.
- Ipenburg D., Lambergts B., 2001, « The Randstad », in ibidem (dir.), *Polynuclear urban regions in North West Europe. A survey of key actor views*, Delft University Press, p. 7-30.
- Jouve B., Lefèvre C. (dirs.), 2004, *Horizons métropolitains*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 274 p.
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de sciences politiques, 454 p.
- Le Galès P., Lorrain D. (dirs.), 2003, « Gouverner les très grandes métropoles, institutions et réseaux techniques », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 107, juin, p. 305-454.
- Marshall T., 2009, « Infrastructure and spatial planning », *Netherlands Working Paper*, 82 p. (<http://cs3.brookes.ac.uk/schools/be/about/planning/projects/resources/NLWPMay182009final.pdf>).
- Meijers E. J., 2005, « Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts? », *Urban Studies*, vol. 42, n° 4, 765-781.
- Meijers E. J., 2007, *Synergy in polycentric urban regions. Complementary, organising capacity and critical mass*, Delft University Press, 181 p.
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve des changements d'échelle*, Presses Universitaires de Grenoble.
- OECD, 2007, « OECD territorial reviews: Randstad Holland, Netherlands », *OECD Policy Brief*, Mars, 8 p.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po
- Salet W., 2006, « Rescaling territorial governance in the Randstad Holland: the responsiveness of spatial and institutional strategies to changing socio-economic interactions », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 7, 959-977.
- Teisman G., 2001, « De Deltametropool als supernetwerk », *Rooilijn [Tijdschrift voor Wetenschap en Beleid in de Ruimtelijke Ordening]*, n° 4, 186-190.
- Van der Burg A.J., Vink B.L., 2008, « Randstad Holland towards 2040 – Perspectives from national government », *44th ISOCARP Congress 2008*, 12 p.

- Van Oort F., Burger M., Raspe O., 2010, « On the economic foundation of the urban network paradigm: spatial integration, functional integration and economic complementarities within the Dutch Randstad », *Urban Studies*, 47 (4), 725-748.