Luciano Vandelli

PARIS-LONDRES-BERLIN-ROME-MADRID

Les capitales des grands pays européens diffèrent sensiblement par leur histoire, leur structure démographique et territoriale, leur place dans leur contexte national respectif. Certaines, comme Paris et Londres, sont capitale dès l'antique origine de leur État. Rome n'est devenue capitale de l'Italie qu'en 1870 ; Berlin l'est redevenue après la réunification de l'Allemagne en 1990.

Toutes cependant détiennent un grand patrimoine historique et symbolique. Toutes se caractérisent comme les villes les plus peuplées de leurs pays, atteignant 7 400 000 habitants pour le Grand Londres, 5 400 000 pour la communauté autonome de Madrid, 3 400 000 pour le Land de Berlin, 2 500 000 pour la commune de Rome (alors que la province dépasse les 3 700 000). La Ville de Paris, qui atteint 2 200 000 habitants, est intégrée à une agglomération métropolitaine dont la population avoisine les 11 millions.

Leur surpeuplement crée des problèmes de circulation et de transport, de qualité de l'environnement, de sécurité, même si elles se situent toutes aux meilleurs rangs du classement de la qualité de vie au niveau mondial [1].

En général, ces villes cumulent des situations d'excellence dans les domaines culturel, social, économique. Mais si Londres et Paris se situent aux premiers rangs en Europe dans le classement des places financières [2] et peuvent rivaliser avec New York et Tokyo, les autres villes restent éloignées, à des distances variables.

1. Voir Mercer, *Human Ressources Consulting*, 2002, ainsi que d'autres données mentionnées dans la recherche conduite par la commune de Rome sur *La finanza locale dagli anni novanta ad oggi*, G. Guerrieri (dir.), Rome, 2004.

2. Voir *European Cities Monitor*, Cushman & Wakefield Healey & Baker, 2002. Cf. les recherches et données de la DATAR et en particulier *Les Villes européennes* sur le site <www.datar.gouv.fr> ainsi que dans <www.globalcities.free.fr>.

La situation différenciée dans le contexte des cités « globales » correspond à des situations différentes au sein de leurs pays respectifs : si, en France comme en Grande-Bretagne, le primat de la capitale doit être mis en relation avec la concentration des fonctions de direction, de flux financiers, de services pour les multinationales, etc., le rapport de Berlin, Rome et Madrid avec d'autres villes comme Francfort, Milan et Barcelone est bien plus complexe et équilibré. En matière de réseaux de transports la même répartition est encore plus significative : pour les aéroports par exemple, le rôle de *hub* est assigné en Allemagne à Francfort et en Italie (de façon plus compliquée) à Milan.

Si l'histoire et la situation des grandes capitales européennes sont différentes, leurs structures institutionnelles et leurs systèmes de gouvernement le sont également [3]. Cette différence est en grande partie liée à la diversité des pouvoirs territoriaux qui caractérisent les différents pays, depuis les systèmes de type fédéral comme celui de l'Allemagne ou largement décentralisés (y compris dans le domaine législatif) comme ceux d'Italie ou d'Espagne, jusqu'aux systèmes qui maintiennent la concentration du pouvoir législatif dans le Parlement national comme la France ou qui ne le délèguent qu'à certaines régions du pays comme le Royaume-Uni.

PARIS

Une ville-département

Il ne s'agit pas ici de tenter d'en proposer une synthèse, faite ailleurs dans ce numéro. Il peut sembler plus utile de souligner certaines particularités du cas parisien qui peuvent servir d'éléments de référence et de comparaison avec les traits distinctifs des autres capitales européennes.

Une première particularité qui caractérise le statut de la capitale consiste, comme on le sait, dans la coïncidence entre département et commune ; avec un système institutionnel centré sur un seul conseil qui remplit les fonctions de conseil municipal et de conseil général, et sur un maire qui absorbe également les fonctions du président du

3. Pour une approche panoramique, outre les études déjà citées : Association of London Government, *EU Capital Cities Study*, 2003, <www.alg-europe.gov.uk/Domnloads/CapitalCities.pdf> ; C. Rozenblatt, P. Cicille, *Les Villes européennes, éléments de comparaison*, DATAR, La Documentation française, 2003 ; Senato, Servizio Studi, Roma Capitale, *L'esperienza comparata : Berlino, Bruxelles, Londra, Parigi, Vienna, Washington DC, Scheda di lettura sulla proposta di riforma dell'art.114, terzo comma della Costituzione (A.S. 2544)*, dossier n.463, 2003.

conseil général. Dès la première élection, en 1977, le maire de Paris a joué un rôle clé dans la dynamique politique et institutionnelle du pays.

Arrondissement et proximité

L'articulation de la commune en arrondissements, avec un lien électoral original entre représentation du conseil municipal et représentation dans les conseils d'arrondissement, est une particularité que Paris partage avec Marseille et Lyon. La même originalité se retrouve dans les fonctions assignées aux vingt arrondissements parisiens qui comprennent – outre des tâches consultatives dans les domaines qui relèvent de la compétence de la commune – la gestion d'une dotation de fonctionnement propre et la responsabilité qui est propre au maire d'arrondissement d'attribuer des logements sociaux.

Récemment, la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a ouvert la possibilité d'un renforcement substantiel des responsabilités des arrondissements. Ceux-ci récupèrent la gestion d'un nombre assez significatif de structures comme les écoles maternelles, les écoles, les équipements sportifs, les bibliothèques, les centres de loisir, etc. La liste des matières pour lesquelles la consultation des maires d'arrondissement est obligatoire s'est accrue. Si l'implication du maire dans la gestion immobilière s'est renforcée, il est prévu de déléguer aux conseils d'arrondissement la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, fournitures et services. De nouveaux espaces de participation et de démocratie de proximité se sont ouverts en confiant aux conseils d'arrondissement l'institution de conseils de quartier et en créant un fond d'animation locale destiné à financer les dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locale [4].

Les rapports avec l'État

Autre caractéristique qui mérite d'être soulignée : les rapports avec l'État. La prise en compte traditionnelle de l'intérêt national qui se concentre dans la capitale avait conduit à confier à un préfet la gestion de la ville ; or même après l'instauration d'un pouvoir local s'appuyant sur un maire élu par le Conseil, l'État a conservé des pouvoirs non

4. Florence Lerique, « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les petits pas de la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, année 2002, *L'Organisation territoriale de la France demain*, Paris, CNRS, 2002, p. 354 *sq*.

négligeables en matière de politiques qui relèvent généralement de la compétence des collectivités locales. L'État a ainsi pu réaliser des interventions (de grande importance comme le quartier de la Défense ou le parc Disney à Marne-la-Vallée) sans se préoccuper des prévisions de la planification communale. Par ailleurs, les fonctions de police locale – qui vont de l'ordre public à la circulation automobile, de la protection civile à la défense anti-incendie – ont été soustraites au maire pour être confiées à un préfet de police, même si celui-ci, dans l'exercice de ses fonctions, est conduit à travailler en étroite liaison avec l'administration municipale, puisque le Conseil de Paris en approuve le budget qu'elle alimente largement. La loi de 2002 a de surcroît transféré une grande partie de ses pouvoirs.

Londres

La genèse de l'autorité métropolitaine

L'histoire de l'institutionnalisation de la zone métropolitaine de Londres s'est caractérisée, ces dernières années, par des phases contradictoires. En 1986, Margaret Thatcher, dans le cadre d'une politique de recentralisation, met fin à l'expérience bien enracinée de l'Autorité du Grand Londres (GLA) pour en transférer les fonctions à une série d'agences (*Quangos*), dépendant largement du gouvernement.

Ce n'est que récemment que l'autorité a été rétablie, sous des formes nouvelles et en renforçant le gouvernement local et ses liens avec les citoyens. Le *Greater London Authority Act* approuvé en 1999 à la suite d'un référendum a ainsi prévu la création d'une assemblée élue à la proportionnelle, mais également d'un maire élu directement par les citoyens, dans un vote séparé. La première élection, survenue en mai 2000, a mis en évidence l'autonomie des logiques du gouvernement local londonien par rapport au gouvernement national avec l'élection d'un maire (le populaire Ken Livingstone) qui se présentait comme candidat indépendant à la suite d'un conflit avec le Parti travailliste et le Premier ministre Tony Blair [5].

5. Les rapports entre le candidat conservateur Jeffrey Harcher et son parti ne sont guère meilleurs, démontrant l'originalité des facteurs électoraux londoniens.

Le gouvernement du Grand Londres
Le maire répond devant l'assemblée de son action et de celle de l'exécutif (cabinet) qui dépend de lui [6]. Au maire incombe la tâche d'élaborer – à partir de procédures de concertation – les stratégies métropolitaines.

C'est ainsi qu'un fort degré de responsabilisation démocratique s'est développé pour l'élaboration des politiques stratégiques de l'espace métropolitain : celles-ci s'étendent des transports et du trafic routier à l'environnement (y compris le contrôle de la qualité de l'air et les déchets) ; de la planification territoriale au développement économique ; de la police aux services anti-incendie et de protection civile, et jusqu'aux musées et bibliothèques. Certains de ces services sont gérés par des agences spécifiques comme la London Development Agency, la Transport for London, la London Fire Emergency Planning Authority ou, sous des formes différentes, la Metropolitan Police Authority, qui dépendent de la GLC. En effet, les responsables de ces organismes sont nommés par le maire et les budgets sont approuvés par l'assemblée.

L'action de la GLC s'est révélée particulièrement dynamique ces dernières années, notamment dans le secteur des transports publics, du contrôle de la circulation, de la diminution de la pollution en centre-ville, y compris grâce à une taxe spécifique. Sur toutes ces questions, les frictions avec le gouvernement central ne manquent pas. La plus emblématique concerne la privatisation partielle du métro, soutenue par le gouvernement et fortement contestée par le maire.

Le rôle des **boroughs**
Sur le territoire de la GLC subsistent les 32 *boroughs* en plus de la Corporation of London qui, dans le centre de la City, détient des compétences supplémentaires. La création de l'autorité métropolitaine n'a pas soustrait de pouvoirs aux *boroughs*, qui restent compétents en matière de services sociaux, d'éducation et d'habitat.

6. Le mode de gouvernement de la GLC a introduit une nouveauté remarquable dans la tradition administrative britannique fondée sur une assemblée (*Council*) et ses commissions (*Committees*) composées de représentants de la majorité et de l'opposition. Avec le *Local Government Act* de 2000 l'introduction de l'exécutif s'est opérée dans les institutions locales anglaises et galloises sans pour autant prévoir l'élection directe du maire.

Berlin

Une ville-État

Redevenue capitale à la suite du traité de réunification du 31 août 1990 et donc de la loi « Berlin-Bonn » de 1994, Berlin est depuis plusieurs années le cadre d'une transformation sociale, politique, urbanistique et économique d'envergure.

Du point de vue institutionnel, la capitale allemande se présente comme une ville-État (*Stadt-Land*) où coïncident dans les mêmes organes et sur le même territoire les compétences de l'administration municipale et celles des États-membres qui composent la fédération. Cette formule – qui est aussi celle de la capitale autrichienne, Vienne, et de la capitale belge, Bruxelles – permet à Berlin de disposer de pouvoirs administratifs étendus, mais également de pouvoirs législatifs, pouvant réglementer par ses propres normes un ensemble très étendu de domaines qui concernent aussi bien les services que le territoire ou le développement économique de la zone métropolitaine[7]. La constitution du Land implique également la participation aux institutions fédérales notamment par la présence de quatre représentants de l'exécutif du Land au Conseil fédéral *(Bundesrat)*.

Comme les autres Länder, Berlin est dotée d'une constitution dont le respect par les lois du Land est contrôlé par son Tribunal constitutionnel. Révisée à plusieurs reprises, la constitution berlinoise est moderne, accordant notamment une attention particulière aux « droits de la troisième génération », de l'environnement au contrôle des abus informatiques.

Le gouvernement de Berlin

Les institutions s'appuient sur une assemblée d'au moins 130 membres[8], élus selon un mode de scrutin proportionnel avec un barrage de 5 % de suffrages. L'assemblée détient des pouvoirs délibérants et législatifs ainsi que la faculté de modifier – à la majorité des deux tiers – la constitution. C'est également à l'assemblée qu'incombe l'élection du

7. M. Piredda, « Berlino e Vienna, citta-stato e capitali federali », in *Regioni e comunità locali*, 2001, n° 1, p. 51 *sq*.

8. Le nombre des membres d'une assemblée est en réduction progressive à la suite de la réunification : de 168 il est passé actuellement à 141. La constitution prévoit un nombre minimum de 130 auxquels peuvent s'ajouter les membres dus à la représentation proportionnelle.

président *(Regierende Bürgermeister)* et, sur proposition de celui-ci, des 8 membres de l'exécutif (Sénat). L'organisation administrative de Berlin est fixée, dans le cadre des principes établis par la constitution, par la législation du Land, qui prévoit une décentralisation territoriale articulée en districts (*Bezirke*) qui disposent de pouvoirs croissants et dont le nombre a été réduit (de 23 à 12) afin de renforcer les structures administratives. Le district est doté lui aussi d'institutions (maire et exécutif de 5 membres élus par un conseil). Bien que soumis à la tutelle de l'exécutif au Land, le district dispose d'une autonomie de dépenses, dans le cadre d'une dotation qui lui est attribuée globalement et sans contraintes particulières.

La fusion éventuelle avec le Brandebourg

Le statut de ville-État a été mis en cause à l'occasion d'une éventuelle fusion avec le Land du Brandebourg, qui encercle intégralement le territoire berlinois. Depuis la réunification, l'hypothèse de la fusion est apparue comme la solution la plus rationnelle, du fait de la situation territoriale, de l'histoire séculaire commune ou des liens très étroits entre les deux Länder (notamment du point de vue de la gestion des services et de leur coût, Berlin recevant quotidiennement 100 000 Brandebourgeois et de nombreux Berlinois qui, du fait du coût du logement, préférent résider dans le Land voisin)[9]. Une disposition transitoire (art. 118) de la constitution fédérale après la réunification prévoit d'ailleurs (en dérogation aux dispositions constitutionnelles – art. 29 – qui imposent une loi fédérale) que la restructuration des territoires des Länder de Berlin et Brandebourg « peut avoir lieu par le moyen d'un accord entre les Länder intéressés et avec la participation du corps électoral ». Les deux populations, déjà consultées en 1996, ont répondu de façon contradictoire : les électeurs berlinois (disposés à renoncer à la capitale du Land au profit de Postdam) acceptant, mais ceux du Brandebourg refusant. La coopération entre les Länder demeure et la prospective d'une réunification reste ouverte.

ROME

Le projet de ville métropole

Conformément à une vieille tradition, le système local italien était régi par une application pure et simple du principe d'uniformité, au nom

9. M. Piredda, « Berlino e Vienna », art. cit.

duquel la capitale avait le même statut et le même régime juridique que ceux qui s'appliquaient aux autres communes d'Italie. Ce n'est qu'avec la réforme législative de la fin des années 1990, conférant des fonctions administratives aux régions et aux collectivités locales (ce que l'on appela le « fédéralisme administratif »), puis avec la réforme de 2001 du nouveau Titre V de la constitution consacré aux autonomies locales, que l'on a affirmé les principes de subsidiarité et de proportionnalité [10].

La différenciation concerne notamment les grandes métropoles urbaines du pays pour lesquelles est créé le statut de « ville métropolitaine », collectivité territoriale insérée dans la constitution entre les communes et les provinces d'une part, les régions et l'État de l'autre, qui constituent ensemble la République (art. 114). C'est dans ce cadre que la constitution (dernier alinéa de l'article 114) proclame que Rome est la capitale de la République, ajoutant que « son statut est fixé par la loi ».

En fait, les villes métropolitaines, à commencer par Rome, étaient prévues dès 1990 [11], mais, malgré les tentatives et les expérimentations réalisées, personne n'est parvenu à mettre en place, selon les procédures complexes qui étaient prévues, ces villes métropolitaines.

La mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2001

Désormais, l'intégration de cette perspective dans la constitution modifie la donne. Tout dépend des normes qui seront adoptées pour mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles. La loi 131 du 5 juin 2003 renvoie cette mise en œuvre à des décrets qui devront être adoptés par le gouvernement après avoir entendu les commissions parlementaires et les représentants des collectivités territoriales. Pour cette mise en œuvre, le gouvernement devra s'en tenir aux critères fixés par la loi (art. 2) selon lesquels notamment la procédure devra prévoir la participation des collectivités et des populations intéressées, tandis que les mesures relatives aux institutions et au système électoral devront

---

10. Constitution italienne, art. 118 : « Les fonctions administratives sont attribuées aux communes sauf si, afin d'en assurer l'exercice unitaire, elles sont conférées aux provinces, villes métropolitaines, régions et État sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité. »

11. Loi 142 de 1990 qui vise les villes de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Naples, Bari auxquelles on aurait pu ajouter dans les régions à statut spécial Palerme, Catane, Messine, Cagliari.

respecter des critères de représentativité et de démocratie tout en favorisant la constitution de majorités stables et en assurant la représentation des minorités ; ces mesures pourront tenir compte des règles établies pour les communes et les provinces.

Il ne semble pas faire de doute que la création de chaque ville métropolitaine sera précédée d'une concertation avec les collectivités locales et d'une consultation des citoyens, de même que le maire (ou président) de la métropole sera élu au suffrage direct, selon le modèle déjà en vigueur pour les maires et les présidents de province.

La question qui demeure problématique est celle de la configuration des futures villes métropolitaines : seront-elles construites sur le modèle communal (voire circonscrites à la seule commune chef-lieu) ou sur le modèle de la province (coïncidant dans ce cas avec le territoire provincial, quitte à comprendre outre l'agglomération urbaine des zones rurales ou de montagne) ? Les représentants des communes (Association nationale des communes italiennes) et ceux des provinces (Union des provinces italiennes) ont élaboré des projets opposés entre lesquels le gouvernement devra trancher.

Par ailleurs, la constitution est à nouveau l'objet de propositions de révision. Une proposition du gouvernement approuvée par le Sénat (mais la procédure de révision prévoit encore trois approbations, de la Chambre des députés et du Sénat) requiert que « Rome est la capitale de la République fédérale et dispose de formes et de conditions particulières d'autonomie, y compris normatives, dans les matières de compétence régionale, dans les limites et avec les modalités établies par le statut de la région du Latium. La loi de l'État fixe le statut de la capitale ».

Les évolutions concrètes

Alors que l'on attend l'issue de ces dernières hypothèses, il faut souligner que les dirigeants de la ville ont réalisé des changements importants durant la dernière décennie, en particulier depuis que, par la loi n° 81 de 1993, a été introduite en Italie l'élection directe du maire et du président de la province. Celle-ci garantit la stabilité et l'autorité des gouvernements locaux et leur donne les moyens de recevoir à l'avenir des pouvoirs significatifs et de réaliser, comme cela s'est produit à Rome, des actions importantes pour leur cité.

Les conseils de circonscription, organes de décentralisation urbaine dotés de conseils élus qui désignent leur président, tendent de plus en plus à se comporter comme les futures communes d'une nouvelle structure métropolitaine.

MADRID

Madrid, ville et communauté autonome monoprovinciale

Dans un pays marqué par la présence de communautés autonomes, niveau régional doté de pouvoirs législatifs, et de deux niveaux d'administration locale (provinces et communes), la situation de Madrid est surtout caractérisée par la coïncidence entre le niveau régional et le niveau provincial, dans une « communauté autonome monoprovinciale » composée de 179 communes parmi lesquelles la commune (*Ayuntamiento*) de la capitale occupe une position dominante : non seulement sur le plan institutionnel (en tant que chef-lieu de la communauté), mais surtout sur le plan démographique (la moitié de la population y réside)[12] et économique (elle concentre 80 % de l'activité).

Les spécificités de la commune de Madrid sont expressément prises en considération tant par la loi fondamentale sur le système local de 1985[13] que par le statut de la communauté autonome approuvé en 1983 où il est affirmé que la Ville « du fait de sa condition de capitale de l'État et de la communauté autonome jouira d'un régime spécial » (art. 40) et qu'« en raison de sa spécificité comme capitale de l'État il pourra être prévu des transferts et des délégations de compétence en faveur de la seule commune de Madrid » (art. 139). Cette prévision a été récemment mise en œuvre dans le cadre de la loi régionale n° 3 de 2003 sur l'autonomie des collectivités locales de la communauté autonome de Madrid. On attend encore la mise en œuvre de la loi spéciale de l'État prévue pour la capitale, même si le Sénat, en approuvant (le 24 mars 2003) la loi portant réforme du système de gouvernement des grandes villes, a affirmé expressément la nécessité de s'y atteler.

Dans ce contexte, la communauté exerce des fonctions importantes de planification, de coordination, de gestion des services d'intérêt métropolitain, intervenant particulièrement dans des secteurs comme

---

12. La population résidant à Madrid a diminué ces deux dernières décennies passant des deux tiers de la communauté autonome à 50 % grâce notamment à l'amélioration des transports.

13. *Ley de bases de regimen local del 1985*, sixième disposition transitoire : « le régime spécial de la commune de Madrid restera en vigueur jusqu'à la loi prévue à l'art. 6 de la loi organique n° 6 de 1983 sur le statut d'autonomie de la Communauté autonome de Madrid ».

l'urbanisme, l'environnement, les infrastructures, les transports (gérés par un *consorcio*, organisme autonome dépendant de la communauté de Madrid).

Les institutions régionales et communales

L'organisation de la communauté autonome et celle de la commune prévoient toutes deux l'élection d'un organe monocéphale (président, maire) par l'assemblée. Toutefois, tandis que le statut de la communauté autonome se contente de disposer que le roi nomme président le membre de l'assemblée qui a obtenu la confiance de celle-ci (qui est dissoute si dans les deux mois qui suivent son élection aucun candidat n'a obtenu cette confiance)[14], la loi limite la possibilité d'être candidat au poste de maire aux seuls « conseillers municipaux figurant en tête de leurs listes respectives »[15]. Au président comme au maire incombe la désignation des membres de l'exécutif. Tous deux disposent de la faculté de poser la question de confiance ; et tous deux ne peuvent être destitués que si une motion de défiance qui comprend le nom d'un nouveau candidat est approuvée à la majorité absolue (« défiance constructive »).

La modernisation du gouvernement local

La loi n° 57 du 16 décembre 2003 consacrée aux « mesures de modernisation du gouvernement local » a voulu renforcer le mode de gouvernement des grandes villes en prévoyant un authentique exécutif collégial (*Junta de Gobierno)* doté de compétences propres importantes. Les membres de l'exécutif sont nommés par le maire qui peut confier la charge – dans la limite d'un tiers des membres – à des personnes choisies en dehors de l'assemblée.

La même loi a prévu l'obligation, dans ces communes, d'instituer des districts, divisions territoriales « dotées d'organes de gestion décentrée afin de favoriser et de développer la participation des citoyens à la gestion des affaires communales, à condition de respecter l'unité de direction et de gestion de la commune ». Les districts sont présidés par un membre de l'assemblée nommé par le maire. Les compétences et le régime juridique des districts sont déterminés par l'assemblée, qui

14. La dissolution de l'assemblée de la communauté autonome de Madrid et des élections anticipées se sont effectivement produites en octobre 2003 après que la gauche (PSOE et Izquierda unida), bien qu'ayant obtenu la majorité d'un seul siège aux précédentes élections, n'eut pas été en mesure de voter la confiance du fait du refus de deux conseillers.

15. Loi organique n° 5 sur le régime électoral général du 19 juin 1985, art. 196.

établit également le pourcentage minimum de ressources qui, dans leur ensemble, devront être gérées de façon décentralisée.

Les rapports avec l'État

Le rôle de capitale (proclamé par l'art. 5 de la constitution) impose à Madrid des relations étroites avec l'État et son administration. Le maire a récemment sollicité l'approbation d'une loi spéciale pour Madrid qui aborde les questions financières liées à cette présence et institue des formes particulières de collaboration entre État, communauté autonome et commune.

Conclusions

L'analyse des modes de gouvernement des capitales met surtout en évidence une très grande variété des contextes et des cadres institutionnels. Les caractéristiques territoriales, les traditions administratives, l'évolution des conceptions politiques a conduit à des choix très différents. Pourtant, malgré ces différences, quelques tendances sinon communes, du moins assez partagées, semblent émerger.

L'une d'elles, qui se développe de façon de plus en plus nette, est l'affirmation d'une gouvernance toujours plus concentrée sur un leadership solide, fondée sur le choix par les électeurs d'une personne à laquelle est confiée la responsabilité du gouvernement de la cité. Paris est parvenu à ce résultat dès les années 1970, Rome dans les années 1990 et Londres au début des années 2000. Du point de vue juridique, les procédures varient et, techniquement, le maire de Paris comme le président du Land de Berlin ou le maire de Madrid, à la différence de leurs collègues de Rome et Londres, ne sont pas élus directement par les électeurs mais par le conseil municipal. Mais, du point de vue politique, celui qui est élu est la tête de liste de la liste majoritaire et, lorsque les électeurs s'expriment, ils savent parfaitement qui dirigera l'administration en cas de victoire.

En fin de compte, toutes les grandes capitales européennes connaissent des systèmes de gouvernement qui, sous des formes diverses, tendent à assurer un fort degré d'*accountability*, de relation directe et de responsabilisation entre le maire (ou l'institution correspondante) et les citoyens. Cette organisation tend notamment à conférer au maire une autorité qui se reflète jusque dans le système politique national et lui assure en même temps une autonomie – plus ou moins accentuée – par rapport aux partis. C'est d'ailleurs le phénomène généralisé de crise

des partis qui a favorisé dans les années 1990 l'affirmation de systèmes d'élection directe dans plusieurs pays européens [16].

Un autre élément commun est constitué par la décentralisation. Arrondissements, *boroughs*, circonscriptions, *Bezirke* sont des éléments essentiels du gouvernement des principales villes d'Europe. Il semble même que la tendance à proposer de nouveaux rôles pour ces formes de décentralisation se renforce : soit en expérimentant et promouvant des formes de participation, soit en renforçant le poids des pouvoirs et des consultations de ces organes. Le principe de subsidiarité prend progressivement, dans les zones métropolitaines, une importance et un développement particuliers et les exigences de la participation tendent à renforcer les liens entre les citoyens et les niveaux de proximité.

Les capitales ne sont pas seulement de grandes aires métropolitaines. Elles expriment des valeurs qui se diffusent à l'ensemble du pays, sont porteuses de sens qui vont au-delà du territoire et de la collectivité locale. Et s'il est vrai que « le pouvoir local et les politiques locales ne peuvent être compris qu'en tant qu'éléments d'une problématique de l'État dans sa totalité » et que « la restructuration du pouvoir local dans ses différentes dimensions est un aspect de la restructuration de l'État en général » [17], ces aspects prennent, dans les capitales, une importance particulière. La fonction de capitale et la présence physique et politique de l'État pèsent de façon décisive sur le mode de gouvernement des métropoles et dans une large mesure lui est étroitement liée.

Cette relation très étroite avec l'État et ses administrations se reflète notamment sur la composition des ressources : celles-ci se caractérisent par un rapport entre ressources propres et transferts de l'État inférieur à la moyenne des collectivités locales du même pays ; de même les investissements réalisés par les États à Paris, Londres, Madrid et à l'époque récente à Berlin sont considérables.

Par ailleurs, même si l'attention de l'État pour la capitale est évi-

16. Pour une étude panoramique des modes d'élection des maires avec d'intéressantes annotations, voir F. Delpérée et M. Joassart (dir.), *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002 : en particulier les contributions de M. Weschka (Allemagne, p. 2 *sq*.), A. Calonge Velasquez (Espagne, p. 75 *sq*.), R. Ghevontian (France, p. 105 *sq*.), L. Vandelli (Italie, p. 150 *sq*.), S. Leach (Royaume-Uni, p. 211 *sq*.).

17. C. Pickvance, E. Preteceille (dir.), *State Restructuring and Local Power. Approach*, Londres, Pinter Publishers, 1991. Le concept est repris et développé par B. Jouve, Ch. Lefèvre, *Villes, Métropoles, les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999, p. 6 *sq*.

dent et peut se traduire par des organes spécifiques [18], le gouvernement des grandes métropoles est d'une complexité qui nécessite beaucoup d'implication et de concertation.

Cela concerne notamment les rapports entre commune et niveaux territoriaux supérieurs, notamment là où – comme à Madrid, à Rome, et dans l'hypothèse d'une fusion entre Berlin et le Brandebourg – ceux-ci sont dotés d'importants pouvoirs législatifs. Dans ce cas, le rôle de la capitale dans le cadre régional est un enjeu essentiel, et une harmonie – ou au moins un équilibre – institutionnelle entre les deux niveaux devient incontournable.

Dès lors, si l'on considère l'incidence du rôle de l'État et éventuellement des niveaux régionaux, les impacts des politiques publiques sur ces territoires, si l'on y ajoute que les métropoles doivent se doter d'instruments pour la gestion de ces questions au niveau des quartiers ou pour le pilotage de systèmes aussi vastes que complexes de services publics délégués (dans des domaines aussi vitaux que les transports, les déchets, l'eau, souvent gérés par des sociétés d'économie mixte ou des entités de même type), c'est un mode de gouvernance particulièrement complexe qui se dessine.

Les types d'institution qui donnent réponse à ces exigences prennent la forme de réseaux dont les filets sont toujours plus serrés. Le problème de fond et le défi que toutes les capitales européennes doivent affronter sont de faire en sorte que les mailles de ces filets soient suffisamment solides.

18. Comme on le constate à Londres où existent, aux côtés du Minister for London et d'un Government Office for London, différents services dans plusieurs ministères.

RÉSUMÉ

Les capitales, en Europe, présentent des statuts et des systèmes de gouvernement très variés. Néanmoins, elles ont en commun quelques tendances importantes, telles que la recherche de formes de leadership et de responsabilisation d'un maire élu, la présence d'arrondissements comme centres de participation et d'administration de proximité, des rapports très étroits avec l'État et une gouvernance particulièrement complexe.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli