

Université du Québec  
INRS-Urbanisation, Culture et Société

L'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis  
et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines

Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore

Par  
Éric Champagne  
MA. Aménagement du Territoire et Développement Régional

Thèse présentée  
pour l'obtention  
du grade de *Philosophiae doctor* (Ph.D.) en Études urbaines  
(programme offert conjointement par l'INRS-UCS et l'UQAM)

Jury d'évaluation

Président du jury et examinateur interne	Claire POITRAS INRS-Urbanisation, Culture et Société Université du Québec
Examineur externe	Marie-Odile TRÉPANIÉ Institut d'urbanisme Université de Montréal
Examineur externe	Louis GUAY Département de sociologie Université Laval
Examineur interne	Jacques LÉVEILLÉE Département de science politique Université du Québec à Montréal
Directeur de recherche	Jean-Pierre COLLIN INRS-Urbanisation, Culture et Société Université du Québec

Thèse soutenue le 19 décembre 2002



## Remerciements

---

On dit souvent que le projet de thèse est une démarche individuelle. Il n'y a rien de plus faux. Bien entendu, nous les doctorants, nous nous sentons parfois bien seuls voire isolés à certains moments. Mais quand nous pensons au chemin parcouru à l'orée du fil d'arrivée, nous réalisons qu'il y a derrière cette démarche de nombreux individus et plusieurs institutions qui nous ont soutenus et encadrés. Il y a surtout des proches qui nous ont encouragés et supportés sans lesquels nous ne serions jamais arrivés à traverser les incalculables obstacles pour aboutir enfin.

Je remercie ceux qui ont cru en ce projet et qui m'ont aidé dans toutes les étapes de ce marathon. Merci d'abord à mon directeur, Jean-Pierre Collin, de m'avoir accompagné et conseillé. Je me considère privilégié d'avoir pu profiter de sa vaste expertise dans le domaine des questions et des enjeux métropolitains. Sa rigueur intellectuelle représente en elle-même un défi de taille pour tout étudiant de doctorat et elle me rendra certainement plus compétent dans mes projets professionnels futurs. Mais ce que j'ai apprécié le plus chez lui, c'est sa grande disponibilité et son dévouement. Je peux en dire tout autant du personnel et des professeurs de l'INRS-UCS et de l'UQAM. Au risque d'oublier plusieurs personnes, j'aimerais souligner l'apport de Richard Morin, Jacques Léveillé et Mario Polèse comme source de motivation et d'inspiration. J'aimerais tout particulièrement remercier Mario Polèse pour m'avoir ouvert les portes d'un monde nouveau, celui du développement international. Si aujourd'hui au sortir du doctorat, j'ai plusieurs cordes à mon arc, je le dois à mes mentors qui ont su me guider et m'ouvrir de nombreuses portes.

Sans le support de plusieurs organismes subventionnaires, ce projet de thèse n'aurait certes pas pu aboutir. Je souhaite remercier le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) pour l'octroi d'une bourse d'études supérieures et d'une subvention de stage de recherche à l'Université du Wisconsin à Milwaukee ainsi que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) pour une bourse d'études supérieures. Je remercie également la Fondation Desjardins pour une subvention de recherche sur le thème de la gestion urbaine. Le Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI) et le programme International Urban Fellow de l'Université Johns Hopkins m'ont également octroyé le financement nécessaire pour la réalisation d'une partie de mes études doctorales aux États-Unis.

Comme le thème de cette thèse porte sur les États-Unis, il était essentiel pour moi de bénéficier du support de certaines institutions universitaires étasuniennes. À ce chapitre, j'ai eu la chance d'être accueilli à titre de chercheur invité au Center for Economic Development de l'Université du Wisconsin à Milwaukee (UWM) ainsi qu'à titre de International Urban Fellow à l'Institute for Policy Studies de l'Université Johns Hopkins. Je profite de l'occasion pour remercier chaleureusement Marc V. Levine,

professeur et directeur du Center for Economic Development ainsi que Marsha Schachtel et Sandra Newman respectivement Senior Fellow et professeur et directrice de l'Institute for Policy Studies.

L'étape la plus difficile d'un tel processus est certainement la rédaction et surtout la fin du parcours. C'est là qu'interviennent le conjoint, les parents, les collègues et les amis. Je suis redevable à tous mes proches et ils méritent toutes et tous un "doctorat honorifique" ou à tout le moins, mes plus sincères remerciements. Je tiens à souligner tout particulièrement le support de mes parents Lucille et Marcel pour leur générosité et leur foi inébranlable en leurs enfants; ma sœur Marlène pour son hospitalité dans le lieu le plus propice au monde pour la rédaction d'une thèse; mon ami Stéphane pour avoir toujours persisté à croire que je puisse un jour terminer ce projet tout en devenant un meilleur golfeur; mon amie Hélène pour m'avoir pris par la main et tirer jusqu'au fil d'arrivée; et enfin à ma conjointe Stéphanie, qui m'a accompagné dans les moments les plus laborieux d'une fin de thèse et à qui je promets que le meilleur reste à venir, de l'autre côté du fil d'arrivée.

## Résumé

---

L'objectif de cette étude est d'analyser l'évolution récente des idées urbanistiques et des pratiques métropolitaines aux États-Unis. Alors que plusieurs provinces canadiennes, dont l'Ontario et le Québec, ont initié des projets de réformes métropolitaines de grande envergure, aux États-Unis, la dynamique de l'organisation municipale et métropolitaine se caractérise au contraire par l'absence de réformes structurelles majeures. Cependant, on constate depuis le début des années 1990 dans ce pays, une vive effervescence dans le développement des idées urbanistiques ainsi que dans l'élaboration d'un ensemble d'initiatives visant des réformes métropolitaines portées par un mouvement qu'il convient de qualifier de « nouveau régionalisme métropolitain ».

Pour comprendre ce qu'est le nouveau régionalisme, nous adoptons d'abord un point de vue historique afin de décrire l'évolution de l'organisation spatiale et l'évolution de l'organisation institutionnelle aux États-Unis. Nous nous appuyons sur une analyse comparée reposant sur un échantillon comprenant une trentaine de régions métropolitaines comparables à Baltimore et représentatives de l'armature des régions métropolitaines intermédiaires dans le système urbain nord-américain. On remarque que l'évolution spatiale des régions métropolitaines étasuniennes est marquée par le passage d'un régime d'urbanisation adoptant une forme spatiale monocentrique vers un régime de métropolisation adoptant une forme spatiale étalée et polycentrique. Malgré une restructuration spatiale profonde des régions métropolitaines, on remarque que les structures municipales héritées de la période d'urbanisation de la première moitié du XXI<sup>ème</sup> siècle sont demeurées relativement intactes et que l'autonomie municipale est demeurée un principe politique devenu presque intouchable aux États-Unis. Les États, par comparaison à la majorité des provinces canadiennes, ont plutôt eu tendance à être moins actifs en ce qui concerne les réformes touchant les structures institutionnelles, les territoires des juridictions ou les finances publiques. Par conséquent, les régions métropolitaines étasuniennes se caractérisent en général par un environnement institutionnel plus complexe et plus fragmenté contrairement aux régions métropolitaines canadiennes telles que nous les connaissons aujourd'hui. Par conséquent, l'organisation des pratiques métropolitaines aux États-Unis se présente comme une mosaïque d'approches où se chevauchent une multitude de pratiques allant de la création d'agences unifonctionnelles, à la consolidation des comtés, à la création d'instances métropolitaines consultatives prenant la forme de conseils régionaux ainsi qu'une variété de solutions ad hoc plus ou moins formelles et plus ou moins efficaces.

Le début des années 1990 marque un regain d'intérêt pour le régionalisme aux États-Unis. Le nouveau régionalisme est d'abord marqué par un courant d'idées urbanistiques. Dans la documentation associée avec le nouveau régionalisme, on réalise d'une part que la croissance des agglomérations urbaines engendre des effets négatifs importants liés à l'étalement urbain, aux problèmes dans le domaine des transports (pollution, congestion, transport en commun), à l'augmentation de la ségrégation et des inégalités sociales, à l'extension et à la persistance du déclin des villes-centres ainsi que des premières couronnes suburbaines et enfin, aux problèmes environnementaux associés à l'expansion des villes. D'autre part, on cherche à comprendre le potentiel économique que représentent les agglomérations urbaines dans le contexte de la mondialisation et surtout, l'importance de la viabilité économique, sociale et environnementale des ensembles métropolitains pour maintenir leur compétitivité. Ainsi, le nouveau régionalisme peut se définir comme un ensemble de nouvelles idées ou conceptions urbanistiques qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse au phénomène de métropolisation. Ce mouvement s'articule autour de la notion d'interdépendance métropolitaine et du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation. Ces conceptions urbanistiques insistent également sur l'importance de la viabilité économique, sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains et vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines concrètes afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial.

Quelle est la portée de ce mouvement sur la réorganisation des pratiques métropolitaines? Afin de répondre à notre question de recherche, la méthode privilégiée est l'étude de cas du régionalisme dans la

région métropolitaine de Baltimore. La thèse vise ainsi à analyser l'impact du nouveau régionalisme dans une région donnée. Après avoir décrit le contexte politique et municipal de l'agglomération de Baltimore ainsi que l'état de son organisation métropolitaine, nous nous penchons sur une série d'études et de rapports publiés depuis le milieu des années 1980 cherchant à montrer qu'une approche régionale est nécessaire afin d'arrêter le déclin de la ville de Baltimore et proposant une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions à l'échelle métropolitaine. À partir de ces études inspirées directement du nouveau régionalisme est né un mouvement en faveur de réformes métropolitaines. Afin de dépeindre ce mouvement, nous avons procédé à l'analyse descriptive de quatre expériences sélectionnées dans la région de Baltimore qui permettent d'observer un changement d'attitude de la part de plusieurs groupes non gouvernementaux ainsi qu'auprès de l'État. Nous analysons dans un premier temps trois initiatives non gouvernementales, soit celles du programme *One Region One Future* initié par le milieu des affaires de la région; de la création du *Greater Baltimore Alliance*, un organisme de promotion et de marketing territorial métropolitain; et enfin, de la campagne pour des solutions régionales initiée par le plus important organisme communautaire de la région et supportée par une coalition d'organismes sociaux et environnementaux. La quatrième initiative étudiée est celle du *Smart Growth* représentant un effort considérable de l'État du Maryland pour contrôler l'étalement urbain et protéger l'environnement et ainsi appliquer certains des principes défendus par le nouveau régionalisme.

Les résultats indiquent que depuis les années 1990, il existe effectivement une réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région métropolitaine de Baltimore qui s'inspire du nouveau régionalisme. Toutefois, le nouveau régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant bousculé significativement les structures de l'organisation municipale et métropolitaine dans la région de Baltimore. Faute d'imposer un nouvel ordre institutionnel métropolitain dans la région, le nouveau régionalisme a plutôt favorisé une certaine mobilisation d'acteurs régionaux autour des enjeux du développement et de la croissance métropolitaine dans le courant des années 1990. On observe également clairement dans le cas de Baltimore que cette mobilisation a davantage été initiée et soutenue par les organisations non gouvernementales que par les gouvernements locaux et centraux. Aussi, la réorganisation métropolitaine favorise des formes de pouvoir souples, s'appuyant sur des réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux plutôt que sur le regroupement municipal ou la création de structures métropolitaines gouvernementales. On observe ainsi que les pratiques régionalistes émergentes dans la région de Baltimore se caractérisent essentiellement par l'approche de type «gouvernance». La gouvernance (par opposition au gouvernement) procède davantage à partir des processus et des fonctions à accomplir qu'à partir de structures institutionnelles formelles. Elle privilégie les formes de pouvoir souples plutôt que gouvernementales, la collaboration à la coordination tout en reposant sur les processus et les réseaux davantage que les instances gouvernementales. Mais gouverner sans gouvernement comporte également sa part de risque, notamment en ce qui concerne l'imputabilité des politiques et des dépenses publiques à l'échelle métropolitaine. Nous concluons cette recherche par quelques réflexions sur les leçons à tirer des différences entre le Canada et les États-Unis en matière de réorganisation des pratiques métropolitaines.

---

Étudiant

---

Directeur de recherche

## Table des matières

---

Remerciements .....	i
Résumé .....	iii
Table des matières .....	v
Liste des tableaux, figures et cartes .....	ix
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE 1: STRATÉGIE DE RECHERCHE .....	7
1.1 Les objectifs de la thèse et les hypothèses de recherche .....	7
1.2 Stratégie de recherche .....	14
1.2.1 Méthodologie de l'étude de cas .....	14
1.2.2 Structure de l'analyse du cas de Baltimore .....	16
1.3 Présentation de l'étude de cas de la région de Baltimore .....	19
1.3.1 Justification du choix de Baltimore.....	19
1.3.2 Le terrain de recherche .....	21
1.3.3 La validation des sources d'informations utilisées.....	27
1.3.4 Les expériences non retenues .....	28
1.4 Conclusion .....	30
PREMIÈRE PARTIE	
LE NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN :	
PROBLÉMATIQUE ET DÉFINITION .....	33
CHAPITRE 2: L'ORGANISATION SPATIALE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES	
AUX ÉTATS-UNIS.....	35
2.1 De la phase d'urbanisation à la phase de métropolisation .....	35
2.2 La métropolisation dans le contexte étasunien.....	38
2.2.1 Le phénomène d'autonomisation de la banlieue.....	46
2.2.2 Vers une vision polycentrique de la croissance métropolitaine.....	55
2.3 Conclusion .....	65

CHAPITRE 3: L'ORGANISATION MUNICIPALE ET MÉTROPOLITAINE AUX ÉTATS-UNIS.....	67
3.1 Évolution de l'organisation municipale et métropolitaine aux États-Unis.....	67
3.1.1 <i>L'organisation institutionnelle locale</i> .....	67
3.1.2 <i>Une organisation municipale caractérisée par la fragmentation</i> .....	69
3.2 L'évolution du régionalisme aux États-Unis .....	77
3.2.1 <i>La période des réformes structurelles aux États-Unis</i> .....	77
3.2.2 <i>Le renforcement des banlieues</i> .....	79
3.2.3 <i>Le premier mouvement de réformes métropolitaines</i> .....	80
3.2.4 <i>Renouveau du régionalisme au milieu du XX<sup>e</sup> siècle</i> .....	84
3.3 Les structures régionales et métropolitaines aux États-Unis.....	91
3.3.1 <i>L'expansion des agences unifonctionnelles</i> .....	95
3.3.2 <i>Le renforcement et la consolidation des comtés</i> .....	99
3.3.3 <i>Les conseils régionaux</i> .....	103
3.3.4 <i>Un bilan de la portée des conseils régionaux sur la gestion métropolitaine</i> .....	112
3.4 Comment expliquer l'échec relatif du régionalisme aux États-Unis? .....	113
3.5 Conclusion.....	117
CHAPITRE 4: LE NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN.....	119
4.1 L'émergence du nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis .....	120
4.2 Les porteurs du nouveau régionalisme .....	123
4.3 Définir le nouveau régionalisme métropolitain.....	126
4.4 Les paramètres essentiels du nouveau régionalisme .....	130
4.4.1 <i>L'interdépendance métropolitaine</i> .....	132
4.4.2 <i>La compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation</i> .....	134
4.4.3 <i>La viabilité du développement des régions métropolitaines</i> .....	139
4.5 La portée du nouveau régionalisme sur les pratiques métropolitaines .....	147
4.6 Conclusion.....	156

DEUXIÈME PARTIE	
LE NOUVEAU RÉGIONALISME DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE .....	159
CHAPITRE 5: PORTRAIT POLITIQUE ET STATISTIQUE DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE.....	161
5.1 Définition politique de l'agglomération de Baltimore .....	161
5.2 Portrait statistique des gouvernements locaux de l'agglomération de Baltimore .....	164
5.3 Conclusion .....	169
CHAPITRE 6: L'ÉVOLUTION DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE .....	171
6.1 Le Regional Planning Council – RPC (1963-1987).....	171
6.2 Le Baltimore Regional Council of Governments – BRCOG (1987-1991) .....	179
6.3 Le Baltimore Metropolitan Council – BMC (depuis 1992) .....	182
6.4 Suivi du rôle du conseil régional depuis 1999.....	186
6.5 Conclusion .....	188
CHAPITRE 7: L'ÉMERGENCE DU NOUVEAU RÉGIONALISME DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE .....	193
7.1 La stratégie de revitalisation du centre-ville de Baltimore.....	194
7.2 Baltimore 2000 .....	197
7.3 Baltimore and Beyond – Breaking the Boundaries .....	200
7.4 Baltimore Unbound .....	204
7.5 Baltimore Metropolitics .....	210
7.6 Conclusion .....	217
CHAPITRE 8: LA PORTÉE DU NOUVEAU RÉGIONALISME SUR LA RÉORGANISATION DES PRATIQUES MÉTROPOLITAINES.....	221
8.1 Le programme régionaliste du <i>Greater Baltimore Committee</i> .....	222
8.1.1 <i>Le centre d'intérêt initial du Greater Baltimore Committee</i> .....	223
8.1.2 <i>Le programme One Region One Future</i> .....	227
8.1.3 <i>Suivi du programme régionaliste du Greater Baltimore Committe depuis 1999</i> .....	232

8.2	La naissance du <i>Greater Baltimore Alliance</i> (GBA) .....	234
8.2.1	<i>Le Greater Baltimore Alliance sous les auspices du Baltimore Metropolitan Council</i> .....	235
8.2.2	<i>Le Greater Baltimore Alliance sous les auspices du Greater Baltimore Committee</i> .....	238
8.2.3	<i>Le Greater Baltimore Alliance en tant qu'organisation autonome</i> .....	239
8.2.4	<i>Suivi du programme régionaliste du Greater Baltimore Alliance depuis 1999</i> .....	247
8.3	La campagne régionaliste du <i>Citizen Planning and Housing Association</i> .....	251
8.3.1	<i>Centre d'intérêt initial du Citizen Planning and Housing Association</i> .....	251
8.3.2	<i>Le programme métropolitain du Citizen Planning and Housing Association</i> .....	252
8.3.3	<i>L'éducation populaire et l'équation législative</i> .....	260
8.3.4	<i>Suivi de la campagne pour des solutions régionales depuis 1999</i> .....	261
8.4	Le <i>Maryland Smart Growth Initiative</i> .....	264
8.4.1	<i>Les premières étapes du projet</i> .....	265
8.4.2	<i>La mise en place du projet Smart Growth</i> .....	266
8.4.3	<i>Suivi du programme Smart Growth depuis 1999</i> .....	271
8.5	Conclusion.....	273
CONCLUSION GÉNÉRALE.....		277
Annexe A: Guide d'interview .....		291
Annexe B: Les expériences non retenues dans la thèse .....		293
Bibliographie .....		301

## Liste des tableaux, figures et cartes

Tableau 1.1	Structure analytique de la thèse.....	18
Tableau 2.1	Évolution de la population métropolitaine et non-métropolitaine ainsi que du nombre de régions métropolitaines aux États-Unis, 1940-1999*.....	38
Tableau 2.2	Population métropolitaine aux États-Unis vivant dans la ville-centre et la banlieue, 1990 et 1999*.....	40
Tableau 2.3	Proportion de la population des villes-centres et des banlieues vivant sous le seuil de pauvreté aux États-Unis, 1970-1999.....	41
Tableau 2.4	Structure démographique de 30 régions métropolitaines étasuniennes sélectionnées, 1999*.....	44
Tableau 2.5	Dynamique économique régionale de 30 régions métropolitaines étasuniennes, 1993-1996.....	45
Tableau 3.1	Évolution des gouvernements locaux aux États-Unis, 1952-1997.....	69
Tableau 3.2	État de la fragmentation municipale, 1997.....	72
Tableau 3.3	Variation de la superficie des villes-centres entre 1970 et 2000.....	73
Tableau 3.4	Les agences unifonctionnelles dans 30 régions métropolitaines étasuniennes, 1992-1997.....	98
Tableau 3.5	Les comtés centraux de 30 régions métropolitaines, 1999.....	101
Tableau 3.6	Statistiques sur les conseils régionaux.....	110
Tableau 3.7	Fonctions et responsabilités des conseils régionaux.....	111
Tableau 4.1	Les acteurs du nouveau régionalisme.....	124
Tableau 4.2	Synthèse des arguments du nouveau régionalisme.....	131
Tableau 5.1	Portrait démographique de l'agglomération de Baltimore.....	164
Tableau 5.2	Portrait socio-économique de l'agglomération de Baltimore.....	165
Tableau 5.3	Augmentation des impôts fonciers et des impôts sur le revenu dans l'agglomération de Baltimore, 1989-1997.....	167
Tableau 5.4	Sources de revenus des gouvernements locaux de l'agglomération de Baltimore, 1997, pourcentage du total.....	167
Tableau 5.5	Emploi total par lieu de travail (Emploi à temps plein et à temps partiel) Région métropolitaine de baltimore, 1970-1995.....	168
Tableau 6.1	Baltimore Regional Planning Council sources de revenu pour l'année budgétaire de 1964 et de 1991.....	176
Tableau 7.1	Villes comprises dans l'échantillon ayant passé le point de non-retour.....	206
Tableau 7.2	Statistiques pour chaque sous-région de l'agglomération de Baltimore selon Myron Orfield.....	216
Tableau 8.1	Projection de la croissance résidentielle dans cinq comtés de la région de Baltimore, 2000-2020.....	273

Figure 1.1	Schéma conceptuel de la thèse .....	10
Figure 2.1	Évolution de l'organisation spatiale aux États-Unis .....	37
Figure 4.1	Processus de réorganisation des pratiques métropolitaines .....	148
Figure 4.2	Cadre d'analyse de la réorganisation des pratiques métropolitaines .....	152
Carte 5.1	L'agglomération de Baltimore .....	162
Carte 7.1	Localisation de la rue Charles (Charles Center) et de Inner Harbor .....	195
Carte 7.2	Les sous-régions de l'agglomération de baltimore selon Myron Orfield .....	212
Carte 7.3	Revenu médian des ménages dans la région métropolitaine de Baltimore, 1990.....	213
Carte 7.4	Valeur de la taxe foncière par ménage dans la région métropolitaine de Baltimore, 1994.....	214

## INTRODUCTION

---

Au moment d'élaborer ce projet de thèse au milieu des années 1990, un grand débat s'amorçait au Canada sur le rôle des régions métropolitaines et sur la manière de les gérer. Au Canada, plusieurs commissions d'études ont donné le ton aux grandes réformes municipales en Ontario et au Québec dont le *Greater Toronto Area Task Force* (1995-1996) et les efforts répétés de réorganisation métropolitaine de Montréal avec le *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (1992-1993) ainsi que la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (1999). Depuis, ces deux provinces ont notamment initié des projets de réforme municipale de grande envergure ayant donné lieu à une actualisation des modes de gestion et de planification au sein des principales régions métropolitaines. Vers la fin des années 1990 et le début des années 2000, on assiste notamment à des réformes structurelles majeures dans les deux plus grandes régions métropolitaines du Canada.

D'abord le premier janvier 1998, le gouvernement provincial de l'Ontario concrétise la fusion des six composantes municipales et du gouvernement métropolitain (*Metro Toronto*) en une seule municipalité. Le gouvernement de l'Ontario crée dans la même veine le *Greater Toronto Services Board* afin de faciliter la coordination municipale dans l'ensemble de la région métropolitaine. Le 20 décembre 2000 marque le début d'une réforme municipale majeure des principales régions métropolitaines québécoises avec l'adoption par le gouvernement du Québec du projet de loi 170 portant sur les fusions municipales. Ce projet de loi prévoit notamment la création de la nouvelle ville de Montréal en regroupant les 27 municipalités de l'île de Montréal. Afin de favoriser la coordination des grandes fonctions métropolitaines le gouvernement du Québec crée une instance régionale, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), couvrant à peu près le territoire complet de la région métropolitaine de recensement.

Pendant cette même période, les échos provenant des États-Unis suggéraient qu'un nouveau mouvement régionaliste était en émergence dans ce pays. Malgré des tendances spatiales pouvant, sur certains aspects, ressembler à celles du Canada et une structure de relations intergouvernementales relativement comparable, la dynamique de l'organisation municipale et métropolitaine se caractérise au contraire par l'absence de réformes structurelles majeures. À défaut de réformes concrètes, il y aurait plutôt une effervescence de nouvelles idées urbanistiques dont celles regroupées sous un mouvement qu'il convient

de qualifier de « nouveau régionalisme métropolitain ». La question initiale est donc la suivante : est-ce que ce mouvement a une réelle influence sur les pratiques métropolitaines en place? S'il existe un « nouveau régionalisme » qui émerge aux États-Unis, nous devrions être en mesure d'en observer ses manifestations auprès des acteurs, des politiques, des institutions ou des stratégies d'une région métropolitaine donnée. C'est là le point de départ de cette recherche.

La thèse se divise en deux parties. Dans la première partie, nous cherchons à comprendre l'évolution de l'organisation spatiale et institutionnelle des régions métropolitaines aux États-Unis. Il s'agit d'une étape importante pour comprendre l'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis. Nous nous appuyons sur une analyse comparée reposant sur un échantillon comprenant une trentaine de régions métropolitaines. Les régions métropolitaines sélectionnées se comparent en taille à celle de Baltimore et sont représentatives de l'armature des régions métropolitaines intermédiaires dans le système nord-américain. L'échantillon comprend des régions métropolitaines provenant des quatre coins des États-Unis, soit du Nord-Est, du Centre-Ouest (Midwest), du Sud et de l'Ouest, régions dont la population varie entre 1,5 et 5 millions d'habitants.

On remarque que l'évolution spatiale des régions métropolitaines est marquée par le passage d'un régime d'urbanisation vers un régime de métropolisation. Si au début de l'industrialisation les centres urbains demeuraient relativement compacts, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les villes se sont étendues graduellement vers la périphérie. La métropolisation correspond à un stade avancé du processus d'urbanisation se caractérisant par la diffusion spatiale des fonctions urbaines vers la périphérie des villes-centres. Ce phénomène correspond à un processus interne de restructuration économique, sociale et politique des agglomérations adoptant une forme spatiale étalée et polycentrique.

Malgré une transformation spatiale profonde des régions métropolitaines, l'évolution de l'organisation municipale aux États-Unis se caractérise par l'absence de réformes majeures des gouvernements locaux. Certains États comme ceux de l'Orégon et du Minnesota ont certes fait preuve d'interventionisme en créant des gouvernements ou quasigouvernements métropolitains. Mais rarement a-t-on vu dans les dernières décennies des États forcer des fusions municipales majeures ou contraindre des gouvernements locaux à des réformes importantes de la fiscalité locale. En fait, les États, par comparaison à la majorité des provinces canadiennes, ont plutôt eu tendance à être moins actifs en ce qui concerne les

réformes touchant les structures institutionnelles, les territoires des juridictions ou les finances publiques. L'autonomie municipale est un principe politique devenu presque intouchable aux États-Unis. Par conséquent, les régions métropolitaines étasuniennes se caractérisent en général par un environnement institutionnel plus complexe et plus fragmenté contrairement aux régions métropolitaines canadiennes. L'organisation des pratiques métropolitaines aux États-Unis se présente comme une mosaïque d'approches où se chevauchent une multitude de pratiques allant de la création d'agences unifonctionnelles, à la consolidation des comtés, à la création d'instances métropolitaines consultatives prenant la forme de conseils régionaux ainsi qu'une variété de solutions ad hoc plus ou moins formelles.

C'est dans ce contexte qu'émerge le nouveau régionalisme au début des années 1990 qui se veut une réponse aux tendances lourdes du développement métropolitain et tout spécialement à l'égard de l'étalement urbain et à ses conséquences négatives sur la structure sociale et l'environnement. Le nouveau régionalisme se base sur une série d'arguments se voulant parfois scientifiques et souvent normatifs. Par comparaison aux régionalismes précédents dont l'objectif visait principalement l'efficacité de l'administration et de la planification régionale, le nouveau régionalisme est davantage préoccupé par la qualité du développement métropolitain et la compétitivité économique régionale. Nous pouvons identifier trois idées essentielles caractérisant le mouvement du nouveau régionalisme : l'interdépendance métropolitaine; la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation; la viabilité du développement des régions métropolitaines.

L'argument de l'interdépendance métropolitaine soutient que la croissance et la prospérité des régions métropolitaines sont dépendantes de la synergie entre les composantes métropolitaines (villes-centres banlieues) et non par leur indépendance. La notion d'interdépendance métropolitaine focalise sur l'importance des relations, notamment économiques, entre les villes-centres et les banlieues d'une même agglomération urbaine. Le nouveau régionalisme traite dans un second temps de l'importance grandissante accordée au rôle des régions métropolitaines dans le système économique mondial. Ce point de vue insiste donc sur l'importance de renouveler l'organisation métropolitaine afin de favoriser la compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation. Le troisième argument du nouveau régionalisme aborde la viabilité du développement métropolitain. Parmi les problèmes les plus souvent associés avec le nouveau régionalisme, on retrouve

l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, le déclin économique des villes-centres, la fragmentation politique municipale et l'impact de la croissance urbaine sur l'environnement.

En partant de ces trois principes, le nouveau régionalisme suggère d'entreprendre une série de réformes métropolitaines. Ces réformes peuvent comprendre des mesures de partage de l'assiette foncière, l'extension des limites territoriales des villes-centres ou la création de véritables gouvernements métropolitains. Pour d'autres, l'important est d'aborder les problèmes métropolitains selon chaque fonction ou secteur d'activités en adoptant des principes de compétitivité et de viabilité à long terme. Le nouveau régionalisme puise donc à une grande diversité d'approches métropolitaines.

Après avoir défini ses contours et décrit comment le nouveau régionalisme émerge aux États-Unis, la question de recherche guidant notre thèse peut se résumer ainsi : quelle est concrètement la portée du nouveau régionalisme sur la réorganisation des pratiques métropolitaines? Afin de répondre à cette question, la stratégie de recherche consiste en une étude de cas de la région métropolitaine de Baltimore.

La seconde partie de cette thèse se consacre à l'étude de cas du nouveau régionalisme dans l'agglomération de Baltimore au Maryland. Le cas de Baltimore n'est pas des plus cités dans la documentation urbaine portant sur les questions métropolitaines. Pourtant, Baltimore a été le terrain d'expérimentation pour plusieurs fondateurs du nouveau régionalisme tels que Neal Peirce, David Rusk et Myron Orfield. En effet, suite à divers concours de circonstances et aussi en raison de la présence de déséquilibres régionaux profonds, cette agglomération a fait l'objet d'une abondante documentation adoptant une grille d'analyse inspirée du nouveau régionalisme. De plus, comme la dynamique régionaliste de Baltimore repose davantage sur l'action des organisations non gouvernementales et de coalitions régionales diversifiées, le cas de Baltimore représente aussi une occasion d'étudier le dynamisme des acteurs civiques en contexte métropolitain. L'État du Maryland est également un des États pionniers dans la mise en application des principes du *Smart Growth*. Cette expérience mérite d'être étudiée puisqu'elle représente une forme inhabituelle d'application de certains principes du nouveau régionalisme sans pour autant avoir recours à des structures institutionnelles complexes. En somme, le cas de Baltimore et celui de l'État du Maryland s'avèrent un terrain fertile pour étudier le changement d'attitude s'opérant auprès des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux au sein des régions métropolitaines.

Après avoir décrit le contexte politique et municipal de l'agglomération de Baltimore ainsi que l'état de son organisation métropolitaine, nous nous penchons sur une série d'études et de rapports publiés depuis le milieu des années 1980 cherchant à montrer qu'une approche régionale est nécessaire afin d'arrêter le déclin de la ville de Baltimore et proposant une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions à l'échelle métropolitaine. À partir de ces études est né un mouvement en faveur de réformes métropolitaines.

Afin de décrire ce mouvement, nous avons sélectionné quatre expériences. Nous nous concentrons d'abord sur trois initiatives non gouvernementales soit celles du programme *One Region One Future* initié par le milieu des affaires de la région; la création du *Greater Baltimore Alliance*, un organisme de promotion et de marketing territorial métropolitain; et enfin, sur la campagne pour des solutions régionales initiée par le plus important organisme communautaire de la région et supporté par une coalition d'organismes sociaux et environnementaux. Ces trois expériences sont représentatives d'un certain type de pratiques métropolitaines que l'on peut observer dans d'autres régions métropolitaines aux États-Unis. La quatrième initiative étudiée est celle du *Smart Growth* représentant un effort considérable de l'État du Maryland pour contrôler l'étalement urbain et protéger l'environnement. Cette expérience est digne d'intérêt puisqu'il s'agit d'une politique publique relativement originale visant à intégrer certains des principes du nouveau régionalisme à l'échelle d'un gouvernement central.

Notre recherche révèle que les principes du nouveau régionalisme ont trouvé de nombreux adhérents dans la région de Baltimore. Principalement et initialement, ces adhérents sont des organismes non gouvernementaux. Ce sont eux les véritables porteurs du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore. Néanmoins, on observe que ce mouvement commence à s'implanter dans les pratiques de planification, d'aménagement et de développement des institutions gouvernementales et paragouvernementales déjà existantes comme le conseil régional ou à travers la création de nouvelles instances métropolitaines à vocation économique comme le *Greater Baltimore Alliance*. Il s'implante en outre au sein des orientations politiques de l'État du Maryland avec l'application des principes du *Smart Growth*.

Cela étant dit, contrairement au Canada, les principes du nouveau régionalisme s'établissent très graduellement et sans le recours massif aux fusions ou aux annexions municipales. Dans ce sens, l'importance du rôle affirmé des gouvernements provinciaux au Canada

contraste significativement avec les approches étasuniennes récentes en matière de réorganisation du pouvoir métropolitain qui consistent plutôt, comme c'est le cas du Maryland, en des mesures incitatives plutôt que coercitives. La portée du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore s'avère en conséquence relativement modeste. Ce qui, en conclusion, fait déboucher la discussion sur la capacité des acteurs civiques de renouveler le discours régionaliste ainsi que les pratiques métropolitaines.

## **CHAPITRE 1**

### **STRATÉGIE DE RECHERCHE**

---

Ce chapitre vise à présenter les objectifs de la thèse et les hypothèses de recherche dont nous nous inspirons tout au long de l'analyse. La stratégie de recherche se compose de deux étapes. D'abord, une analyse du contexte métropolitain aux États-Unis ainsi que des arguments qui structurent ce qu'il convient d'appeler le nouveau régionalisme. Dans un second temps, cette recherche se fonde sur l'étude de cas d'une région métropolitaine, celle de Baltimore au Maryland. L'étude de cas s'élabore à partir de plusieurs sources d'information afin de recréer un cadre d'analyse des événements et des processus à l'étude. Pour ce faire, l'étude de cas fait appel à un ensemble généralement diversifié de techniques de recherche comme l'observation directe, l'interview, le recours aux données quantitatives, etc. Les unités d'observation retenues, les techniques de collecte de données et le protocole d'analyse des résultats sont alors passés en revue<sup>1</sup>.

#### **1.1 Les objectifs de la thèse et les hypothèses de recherche**

Le nouveau régionalisme prendrait la forme d'une série d'arguments visant à promouvoir une nouvelle génération de réformes métropolitaines aux États-Unis. Toutefois, le nouveau régionalisme ne se manifeste pas seulement comme une nouvelle conception urbanistique du développement métropolitain. Il s'agit également d'un mouvement politique. Nous prenons donc le parti d'étudier le nouveau régionalisme autant dans sa dimension théorique que politique. Cela peut parfois porter à confusion. Le nouveau régionalisme est-il une réaction théorique (nouvelle conception urbanistique) ou une réaction socio-politique (action des acteurs régionaux) par rapport à l'évolution de l'organisation spatiale et institutionnelle

des régions métropolitaines? Dans cette thèse, nous référons aux deux dimensions simultanément. C'est pourquoi nous décrivons le nouveau régionalisme à la fois comme une révision des conceptions urbanistiques, à la fois comme une réponse socio-politique normative qui émerge à travers des organisations civiques tant à l'échelle nationale que régionale.

Aussi, afin de comprendre le contexte à l'intérieur duquel émerge le nouveau régionalisme, nous proposons une approche basée sur la description historique et contextuelle. Plus précisément, nous abordons deux problématiques : celle de l'évolution de l'organisation spatiale et celle de l'organisation institutionnelle des régions métropolitaines. Le passage du mode d'organisation urbaine à un mode d'organisation métropolitaine, les phases antérieures de régionalisme ainsi que l'architecture institutionnelle qui en est issue sont essentielles selon nous pour établir les liens entre les événements et les contextes spatial et chronologique, permettant ainsi l'interprétation du phénomène à l'étude : le nouveau régionalisme.

Pour comprendre le nouveau régionalisme, nous croyons qu'il importe d'analyser l'évolution spatiale et institutionnelle des agglomérations étasuniennes. Pourquoi? Puisque nous défendons l'idée que les arguments du nouveau régionalisme émergent de l'observation des transformations structurelles et politiques des agglomérations métropolitaines. Comme nous le verrons plus en détail dans la première partie, le processus d'agglomération aux États-Unis aurait donné naissance à deux phases. Une première phase d'urbanisation marquée par le déplacement des populations rurales vers les centres urbains ainsi que par une concentration spatiale des activités économiques et résidentielles empruntant une forme urbaine monocentrique. Les moyens technologiques, l'amélioration des moyens de transports individuels et collectifs ainsi que les bouleversements économiques globaux ont ensuite contribué à engendrer une autre forme d'organisation spatiale que l'on pourrait qualifier de métropolitaine. Cette forme spatiale est marquée par la dispersion intra-

---

<sup>1</sup> Plusieurs ouvrages de référence générale ont été consultés afin d'élaborer le cadre méthodologique : Mace, Gordon (1988). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec, Presses de l'Université Laval ; Quivy, Raymond et Luc Van Campendhout (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod ; Poupart, Jean et al. (1997). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin ; Maxwell, Joseph A. (1999). *La modélisation de la recherche qualitative. Une approche interactive*, Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg Suisse ; Miles, Matthew B. et Michael Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*, Second Edition, Thousand Oaks, Sage Publications ; Gauthier, Benoît (dir.) (1993). *De la problématique à la collecte des données*, Seconde édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

métropolitaine des activités économiques et résidentielles adoptant désormais une forme spatiale déconcentrée et pluricentrique. Les agglomérations américaines se sont ainsi transformées et sont progressivement passées d'un régime d'urbanisation à un régime de métropolisation. Sur le plan institutionnel, l'évolution des structures municipales et des pratiques métropolitaines aurait été marquée par un mouvement de résistance ayant fait échoué la plupart des projets impliquant de grandes réformes municipales ou métropolitaines. C'est dans ce contexte spatial et institutionnel que le nouveau régionalisme métropolitain apparaît aux États-Unis dans les années 1990.

Nous définissons le nouveau régionalisme comme un ensemble de nouvelles conceptions urbanistiques qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse aux transformations de l'organisation spatiale et en réaction aux institutions municipales et métropolitaines en place. Notre thèse se distingue toutefois d'autres études sur le nouveau régionalisme puisqu'elle essaie de comprendre l'émergence de ce mouvement en tant qu'objet d'étude plutôt que de s'inscrire à l'intérieur du mouvement en tâchant de renforcer certains des arguments du nouveau régionalisme (notamment celui voulant que les banlieues et les villes-centres sont liées par une relation d'interdépendance). D'autres courants d'idées ont aussi tâché de réfuter ces mêmes arguments en soulignant l'autonomie des banlieues (*edge cities*) ou en favorisant la compétition entre les composantes municipales d'une même agglomération (*public choice*). Cette thèse ne vise pas à prendre partie mais bien plutôt à observer avec le plus de distance possible l'évolution des idées urbanistiques – plus spécialement celles proposées par le nouveau régionalisme – et son impact sur les mouvements sociaux ou politique à l'échelle métropolitaine.

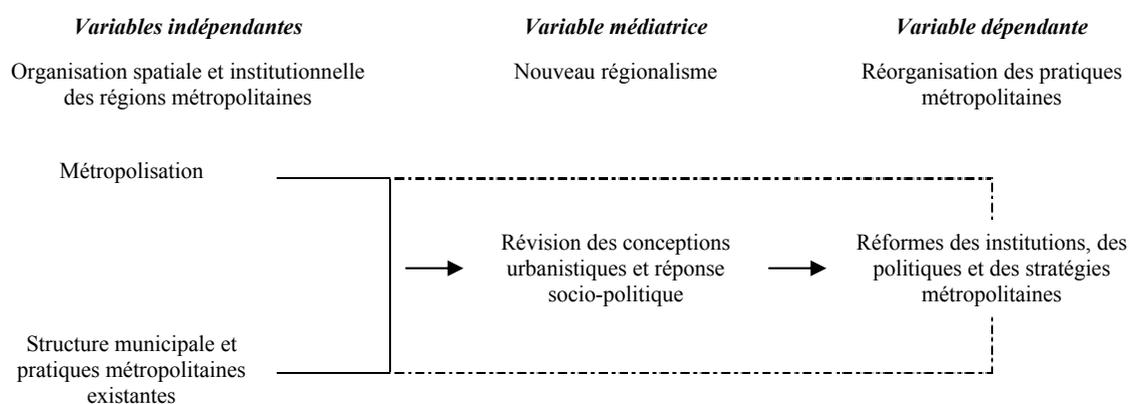
Dans ce sens, nous prenons le soin d'identifier et de définir les porteurs et les paramètres essentiels du nouveau régionalisme. Nous tâchons également d'énoncer une définition claire de ce phénomène. Cette spécification du phénomène nous aide à décrire et à interpréter les observations empiriques – telles que de nouvelles initiatives ou politiques métropolitaines – à l'étude et de les classer selon qu'elles peuvent ou non être associées avec l'émergence du nouveau régionalisme. Il s'agit d'une opération souvent négligée par ceux et celles qui traitent du nouveau régionalisme, leur attention se portant davantage sur la description des phénomènes associés avec l'interdépendance métropolitaine. Ici, le nouveau régionalisme est clairement indissociable de l'objet d'étude. À notre connaissance il n'existe pas beaucoup d'efforts en ce sens dans la littérature, si ce n'est des travaux de Swanstrom (1996, 2001) s'inspirant d'une approche presque épistémologique et de quelques publications récentes qui

tâchent de décrire le contexte, les limites et les enjeux politiques du nouveau régionalisme, sans pourtant proposer une définition claire de ce mouvement<sup>2</sup>.

De plus, nous souhaitons vérifier si le nouveau régionalisme mène à des actions concrètes visant la réorganisation des pratiques métropolitaines. Notre thèse vise à répondre à deux questions précises :

1. Comment expliquer l'émergence du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore?
2. Quelle est la portée du nouveau régionalisme sur la réorganisation des pratiques métropolitaines dans cette agglomération?

FIGURE 1.1  
SCHÉMA CONCEPTUEL DE LA THÈSE



Ces deux questions font intervenir trois dimensions principales. La figure 1.1 fait la synthèse du schéma conceptuel de la thèse en précisant le rôle de chaque variable. Notre schéma conceptuel identifie la « réorganisation des pratiques métropolitaines » comme la variable dépendante. Les variables associées avec « l'organisation spatiale et institutionnelle » des régions métropolitaines prennent ici le statut de variables indépendantes. Le « nouveau régionalisme » se présente alors comme une variable médiatrice entre les variables indépendantes et la variable dépendante.

<sup>2</sup> Nous référons notamment au numéro spécial de la revue *Journal of Urban Affairs* (2001) sous la direction de Frisken et Norris ainsi qu'au numéro spécial de la revue *State and Local Government Review* sous la direction de Savitch et Vogel (2000b)

Ce cadre d'analyse se base sur un certain nombre d'hypothèses. Ainsi, nous présumons que la métropolisation engendre des bouleversements profonds au sein des agglomérations urbaines qui rendent nécessaire un processus d'adaptation structurel et institutionnel. C'est dans ce sens que nous présentons le nouveau régionalisme comme une réponse aux transformations de l'organisation spatiale (passage définitif de l'urbanisation vers la métropolisation). Plusieurs de nos observations empiriques nous portent à croire que la réorganisation des pratiques métropolitaines est influencée par la lecture et l'interprétation que font les acteurs de l'évolution et de la situation socio-économique, politique et spatiale des régions métropolitaines. Par exemple, les transformations de l'organisation économique liées aux ajustements structurels et à la mondialisation tendent à forcer les régions métropolitaines à développer des politiques et des stratégies d'adaptation ou de positionnement économique. Ce processus mène souvent à la création d'organismes de développement et de promotion économiques. De la même manière, les transformations spatiales pressent les acteurs régionaux à revoir les conceptions de l'organisation urbaine, à faire face aux externalités négatives liées à l'étalement urbain comme la pollution urbaine, la congestion routière ou la ségrégation sociale et à repenser les modes de gestion métropolitaine et les structures institutionnelles régionales. Selon ce schéma conceptuel, l'émergence du nouveau régionalisme se développe également en réaction au fonctionnement de l'organisation municipale et métropolitaine. Cette réponse se traduit par des efforts visant à adapter les politiques, les institutions et les stratégies régionales en fonction du nouveau contexte.

Dans l'étude de cas de Baltimore nous cherchons à étudier comment s'élabore le nouveau régionalisme dans un contexte réel et comment les arguments du nouveau régionalisme sont récupérés et interprétés à travers divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la scène métropolitaine. À terme, si cette réponse existe vraiment, nous devrions être à même d'observer une réorganisation des pratiques métropolitaines se matérialisant à tout le moins par un début de réformes des politiques, des institutions ou des stratégies métropolitaines.

L'organisation spatiale et institutionnelle des régions métropolitaines aurait donc une influence initiale mais indirecte sur l'organisation métropolitaine (figure 1.1). En effet, les variables indépendantes servent surtout à décrire le contexte institutionnel et les transformations spatiales qui opèrent sur l'environnement métropolitain contemporain. Mais nous croyons qu'entre le phénomène de restructuration des agglomérations et la

réorganisation concrète des pratiques métropolitaines, il existe une interface théorique et socio-politique. Cette interface s'appuie sur une conception urbanistique qui influence la nature des réformes métropolitaines en fonction d'une lecture particulière de l'évolution des régions métropolitaines. Cela suggère qu'il existe des théories concurrentes. Par exemple, les tenants du *public choice* dont nous reparlerons ont un cadre d'analyse fort différent de celui de la tradition des réformateurs métropolitains. Cela conduit à des solutions significativement différentes en matière de gestion métropolitaine.

On cherche plus concrètement à étudier dans quelle mesure le nouveau régionalisme induit des réformes métropolitaines. C'est-à-dire que l'on souhaite décrire quelles formes sont susceptibles d'adopter les initiatives métropolitaines récentes s'inspirant du raisonnement et du nouveau régionalisme. C'est dans ce sens que nous considérons le rôle médiateur du nouveau régionalisme. Suivant cette logique, notre première hypothèse vise à analyser si la région métropolitaine de Baltimore participe réellement au mouvement de réforme métropolitaine s'inspirant du nouveau régionalisme. La première hypothèse s'énonce ainsi :

**Hypothèse 1 :**

**Depuis les années 1990, il y a eu une réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région métropolitaine de Baltimore qui s'inspire du nouveau régionalisme.**

Y a-t-il ou non une réorganisation des pratiques métropolitaines s'inspirant du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore? L'hypothèse que nous émettons nous amène dans un premier temps à nous concentrer sur les nouvelles initiatives métropolitaines qui ont émergé depuis les années 1990 dans la région métropolitaine de Baltimore et à vérifier en quoi elles sont différentes des mouvements régionalistes précédents. Dans un second temps, cette hypothèse nous engage à observer si ces initiatives récentes renvoient à une révision des conceptions urbanistiques telles qu'inspirées par le nouveau régionalisme. En principe, si le nouveau régionalisme est réellement présent dans cette région, nous devrions être en mesure d'observer quelques unes de ses manifestations à travers un renouvellement du discours ainsi qu'à travers les nouvelles initiatives visant les réformes des politiques, des institutions ou des stratégies métropolitaines. Sinon, nous pourrions conclure que le nouveau régionalisme n'a pas abouti dans cette région et même qu'il demeure une vue de l'esprit plutôt qu'un mouvement socio-politique concret.

De plus, il existe d'autres théories comme celle du *public choice* qui propose des solutions radicalement différentes de celles proposées par le nouveau régionalisme. En quoi, les solutions induites par ce courant sont-elles concrètement retenues parmi les initiatives métropolitaines récentes et si c'est le cas, comment ce mouvement réussit-il à se tracer un chemin jusqu'aux réformes métropolitaines? Si le nouveau régionalisme a une réelle portée sur la réorganisation métropolitaine, quelles formes prendront les initiatives issues de ce mouvement?

Deuxièmement, compte tenu du contexte de fragmentation municipale et du peu de prédisposition des municipalités à développer des initiatives ou des institutions pouvant diminuer leur pouvoir, on observe que les groupes non gouvernementaux sont de plus en plus engagés dans la gestion des affaires publiques en général et sur la scène métropolitaine en particulier. On peut donc s'attendre à ce que les acteurs non gouvernementaux jouent un rôle prépondérant dans les enjeux métropolitains.

Nous présumons donc que les groupes non gouvernementaux tendent à influencer significativement les débats sur le nouveau régionalisme ainsi que les formes qu'adopteront les initiatives métropolitaines qui devraient, selon la logique du cadre théorique proposé, s'orienter vers des approches de type « gouvernance » plutôt que des approches de type gouvernemental. À ce propos, nous avançons l'idée que les réformes métropolitaines requièrent non seulement l'apport d'un construit conceptuel et théorique mais également celui d'un mouvement activiste afin d'enclencher la création de coalitions favorables aux réformes métropolitaines. Ainsi, le nouveau régionalisme s'alimenterait significativement des valeurs véhiculées par les acteurs non gouvernementaux tout particulièrement. En ce qui regarde la forme de la plus récente vague d'actions métropolitaines aux États-Unis il semble en effet que ce sont les acteurs non gouvernementaux qui interviennent avec plus d'insistance dans les débats et les actions publiques à l'échelle métropolitaine. La seconde hypothèse nous amène à vérifier si ce phénomène s'avère fondé empiriquement. Nous émettons donc l'hypothèse que :

**Hypothèse 2 :**  
**Les acteurs non gouvernementaux sont prédominants dans le processus de réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région métropolitaine de Baltimore**

Nous cherchons donc à vérifier l'hypothèse selon laquelle les efforts visant la réorganisation métropolitaine ont eu tendance à être influencés au cours des dernières années par

l'implication dans le débat métropolitain des acteurs non gouvernementaux dans les affaires publiques métropolitaines. Dans le cas contraire, nous pourrions conclure que le nouveau régionalisme n'est pas forcément marqué par l'implication des agents non gouvernementaux et qu'il faut trouver une autre alternative à l'explication de la dernière phase de régionalisme aux États-Unis. Ainsi, la seconde hypothèse nous amène à nous concentrer sur les acteurs impliqués dans les débats métropolitains dans la région métropolitaine de Baltimore. Qui sont-ils? Quelles sont leurs actions et leurs intérêts respectifs? Et enfin, comment s'y prennent-ils pour influencer la nature des débats et la réorganisation métropolitaine? C'est ce que nous tâcherons de comprendre à travers l'étude de cas de la région métropolitaine de Baltimore.

## **1.2 Stratégie de recherche**

Compte tenu des questions et des hypothèses énoncées, la stratégie de recherche la plus appropriée pour répondre aux objectifs de notre thèse nous amène à opter pour une approche basée sur la méthodologie de l'étude de cas<sup>3</sup>. L'étude de cas représente davantage qu'une simple technique de recherche qualitative. Suivant l'apport de plusieurs méthodologues reconnus comme Robert K. Yin (1994) aux États-Unis ou Jacques Hamel *et al.* (1993) au Canada, l'étude de cas est en fait une méthode de recherche intégrale permettant d'assimiler un ensemble de techniques à l'intérieur d'un protocole de recherche. L'étude de cas se caractérise surtout par une démonstration logique des facteurs intervenant dans la compréhension des phénomènes étudiés.

### *1.2.1 Méthodologie de l'étude de cas*

Comme nous l'avons annoncé, l'approche méthodologique choisie repose sur une démonstration à partir d'une étude de cas. C'est à partir de cette démarche que nous intégrons l'ensemble des opérations de recherche et des techniques de collecte et d'analyse

---

<sup>3</sup> Les principaux ouvrages méthodologiques consultés pour l'élaboration de l'étude de cas sont : Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, Second Edition, Thousand Oaks, Sage Publications ; Hamel, Jacques, Stéphane Dufour et Dominic Fortin (1993). *Case Study Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications ; Ragin, Charles et Howard S. Becker (dir.) (1997). *What is a Case. Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press.

des données auxquelles nous avons recours dans notre thèse. Cela implique également d'élaborer un protocole de validité/invalidité des données et des résultats.

Comme peu d'études scientifiques ont pour objet d'étude l'émergence du nouveau régionalisme, le but de cette recherche vise davantage la compréhension (ou l'exploration) du phénomène. Le contexte particulier à l'intérieur duquel se développe ce phénomène, la signification des actions associées avec ce mouvement et surtout, le processus par lequel le nouveau régionalisme influence la réorganisation des pratiques métropolitaines sont tous importants. Il ne s'agit donc pas de développer des explications causales mais bien plutôt de comprendre un phénomène dans sa totalité. Par exemple, plutôt que d'observer l'impact d'un ou de quelques facteurs sur une situation donnée, nous tâchons de recréer les événements et d'identifier les actions de l'ensemble des acteurs qui pourraient potentiellement avoir une influence sur le phénomène à l'étude.

L'étude de cas est une approche toute indiquée pour rencontrer ces objectifs. Il s'agit d'une approche amplement utilisée, notamment en études urbaines, puisque la compréhension des phénomènes urbains requiert fréquemment une approche multidisciplinaire afin de saisir la complexité des dynamiques en cause, tel que le décrit Yin (1994 : 3) dans l'introduction de son ouvrage<sup>4</sup> dédié à la méthodologie de l'étude de cas :

*...the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena. In brief, the case study allows an investigation to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events – such as individual life cycles, organizational and managerial processes, neighborhood change, international relations, and the maturation of industries.*

Ainsi notre approche nous amène à présenter un portrait d'ensemble de la dynamique métropolitaine et à proposer des interprétations en empruntant une approche inductive des interprétations plutôt qu'une approche basée sur des déductions causales. La généralisation que l'on peut tirer de cette étude n'est donc pas statistique mais plutôt théorique.

L'étude de cas est une stratégie de recherche qui a recours à une multitude de sources d'informations. Ainsi, en plus des analyses documentaires incluant l'analyse archivistique et

---

<sup>4</sup> *Case Study Research : Design and Methods*, l'ouvrage de Robert K. Yin a été publié pour la première fois en 1984 et en est à sa deuxième édition. L'ouvrage a été réimprimé à 24 reprises depuis sa première parution et est considéré comme un classique du domaine.

les revues de presse, l'étude de cas fait aussi appel à un ensemble généralement diversifié de techniques de recherches comme l'observation directe, l'interview et le recours aux données quantitatives.

### *1.2.2 Structure de l'analyse du cas de Baltimore*

Ce qui nous intéresse plus particulièrement dans cette thèse, c'est la dynamique interne d'une région métropolitaine par rapport à la construction du nouveau régionalisme. La démarche est alors holistique et l'accent est mis sur la profondeur d'un seul cas (Baltimore) plutôt que sur une analyse en surface de plusieurs cas. Dans l'étude de cas de Baltimore, nous avons entrepris de couvrir un grand nombre d'événements, d'acteurs et d'actions afin de comprendre l'ensemble des processus liés à l'émergence du nouveau régionalisme. Il s'agit donc d'une approche comprenant plusieurs unités d'observations à l'intérieur d'un seul cas. Certaines recherches empruntant l'étude de cas optent plutôt pour un protocole se concentrant sur une seule unité d'observation. Nous aurions pu, par exemple, nous concentrer sur une seule organisation, l'association des gens d'affaires de la région de Baltimore par exemple, et étudier son positionnement par rapport au régionalisme métropolitain. En résumé, la modalité de recherche adoptée se concentre sur un seul cas (Baltimore) mais opte pour identifier et analyser plusieurs unités d'observations basées sur un certain nombre d'expériences témoignant de la présence du nouveau régionalisme dans la région. Le principal avantage de ce choix méthodologique est de nous permettre de tester les théories existantes sur l'émergence du nouveau régionalisme.

De plus, le cas de Baltimore est particulièrement intéressant en ce qui concerne le phénomène à l'étude. Comme nous le verrons plus loin, Baltimore est un cas extrême de ségrégation sociale, de déclin et de renaissance économique et de compétition intramétropolitaine. Mais aussi, il s'agit d'un cas qui a attiré l'attention de plusieurs protagonistes du nouveau régionalisme au cours des années 1990 comme par exemple, Neal Peirce, David Rusk et Myron Orfield. Ce cas constitue un laboratoire spécialement intéressant pour comprendre les possibilités et les limites de ce mouvement urbanistique. En ce sens, le cas de Baltimore est révélateur et symptomatique de ce mouvement aux États-Unis et est sans doute généralisable à d'autres régions métropolitaines sur plusieurs points.

Au tableau 1.1, nous établissons une association entre les principaux énoncés théoriques présentés précédemment et les types d'observations qui serviront à vérifier nos hypothèses.

Afin d'établir que le nouveau régionalisme est une réponse aux transformations issues de la métropolisation, nous décrivons d'abord le contexte spatial, économique et démographique de l'agglomération de Baltimore. Cette description nous permet de comprendre la réalité dichotomique de l'agglomération de Baltimore se caractérisant par la croissance des banlieues et le déclin de la ville-centre. De plus, le nouveau régionalisme s'est d'abord manifesté dans cette région à travers une série d'études et de rapports qui ont provoqué un changement d'attitude auprès de certains organismes civiques parmi les plus influents de la région. Ces études ont commencé à paraître au milieu des années 1980 en proposant une vision métropolitaine du développement urbain. Des instigateurs du nouveau régionalisme tels que Peter Szanton, David Rusk, Neal Peirce et Myron Orfield ont tour à tour analysé les tendances économiques, démographiques et spatiales de la région de Baltimore à travers la lunette du nouveau régionalisme. Ces derniers ont proposé une grille d'interprétation des tendances lourdes du développement et ont suggéré des solutions qui seront reprises en tout ou en partie par des organisations gouvernementales et surtout non gouvernementales dans l'élaboration d'une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions.

Afin de vérifier si le nouveau régionalisme est réellement une réaction aux structures municipales en place ainsi qu'aux approches métropolitaines qui se sont érigées depuis les années 1960 aux États-Unis, nous décrivons le contexte politique de l'agglomération de Baltimore. Cette analyse nous indique que la ville de Baltimore est contrainte géographiquement à une portion très restreinte du territoire métropolitain. Elle est par conséquent isolée des ressources fiscales générées par la croissance urbaine ce qui entraîne une situation d'inégalités disproportionnées dans l'agglomération de Baltimore. Nous procédons également à une analyse de l'évolution du conseil régional depuis sa création en 1963. Son évolution montre les difficultés des gouvernements locaux à coopérer activement sur les enjeux métropolitains.

**TABLEAU 1.1**  
**STRUCTURE ANALYTIQUE DE LA THÈSE**

<b>Énoncés théoriques</b>	<b>Types d'observations</b>
Le nouveau régionalisme est une réponse aux transformations issues de la métropolisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Description du contexte spatial économique et démographique de l'agglomération de Baltimore.</li> <li>• Série d'études et de rapports publiée depuis le milieu des années 1980 indiquant le passage d'une vision du développement urbain centré sur le centre-ville vers une vision métropolitaine du développement.</li> </ul>
Le nouveau régionalisme vient d'une insatisfaction par rapport aux structures municipales en place ainsi que par rapport aux approches métropolitaines qui se sont érigées depuis les années 1960 aux États-Unis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Description du contexte politique et municipal de l'agglomération de Baltimore.</li> <li>• Analyse de l'évolution du conseil régional depuis sa création en 1963.</li> </ul>
Le nouveau régionalisme représente une école de pensée basée principalement sur trois arguments : l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation et enfin, la viabilité du développement des régions métropolitaines.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Série d'études et de rapports publiée depuis le milieu des années 1980 cherchant à montrer qu'une approche régionale est nécessaire afin d'arrêter le déclin de la ville de Baltimore et proposant une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions à l'échelle métropolitaine.</li> <li>• Étude de trois initiatives non gouvernementales : le programme <i>One Region One Future</i>; la création du <i>Greater Baltimore Alliance</i>; la <i>Campaign for Regional Solutions</i>.</li> <li>• Étude de l'initiative du <i>Maryland Smart Growth</i> représentant un effort majeur de l'État du Maryland pour contrôler l'étalement urbain et protéger l'environnement.</li> </ul>

Afin de vérifier si le nouveau régionalisme incarne un renouvellement des conceptions urbanistiques comme nous l'affirmons, nous avons encore une fois recours à la série d'études et de rapports parus depuis le milieu des années 1980. Après plusieurs années de redéveloppement urbain centré sur le centre-ville de Baltimore, ces rapports tentent de démontrer qu'une approche régionale est désormais nécessaire afin de ralentir le déclin et de favoriser la croissance de la ville de Baltimore. Ces dernières proposent en conséquence une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions à l'échelle métropolitaine. Nous établissons par la suite un parallèle entre ces études et une série d'initiatives engagées par trois organisations non gouvernementales ayant élaboré des programmes métropolitains explicites. Ces programmes sont les suivants :

- le programme *One Region One Future* initié par le *Greater Baltimore Committee*, un groupe civique représentant les intérêts du secteur privé dans la région de Baltimore;
- la création du *Greater Baltimore Alliance*, un organisme de promotion et de marketing régional issue de l'initiative conjointe du conseil régional et du *Greater Baltimore Committee*;

- la *Campaign for Regional Solutions*, développée sous le leadership du *Citizen Planning and Housing Association*, un des regroupements communautaires les plus importants de la région.

Nous analysons enfin l'émergence d'une nouvelle philosophie de dépenses et de politiques publiques de la part de l'État du Maryland. Il s'agit plus précisément de l'initiative *Smart Growth* représentant un effort majeur de l'État du Maryland pour contrôler l'étalement urbain et protéger l'environnement. Comme nous l'expliquerons plus loin, cette expérience est d'une toute autre nature que les précédentes. Nos résultats de recherche montrent que les pressions répétées exercées par les groupes non gouvernementaux peuvent influencer les politiques gouvernementales en faveur de certains principes du nouveau régionalisme. Mais comme nous le verrons également, les mesures empruntées par le gouvernement de l'État du Maryland ne remettent pas en question les structures gouvernementales à l'échelle locale. Il s'agit d'une mesure incitative plutôt que coercitive. De plus, cette expérience n'est par totalement contradictoire avec notre seconde hypothèse puisque les réels initiateurs du changement demeurent les organisations non gouvernementales par leurs pressions auprès des élus des gouvernements centraux.

### **1.3 Présentation de l'étude de cas de la région de Baltimore**

#### *1.3.1 Justification du choix de Baltimore*

Les études portant sur le régionalisme ont une tendance naturelle à se concentrer sur des cas de figures exemplaires ou sur des exemples pouvant être par la suite intégrés aux meilleures pratiques dans le domaine. Les cas les plus souvent cités sont ceux de Minneapolis-St-Paul, Portland, Indianapolis, Miami, Jacksonville et Pittsburgh pour en nommer quelques-uns. Il importe de mentionner que plusieurs de ces exemples sont le fruit de réformes à l'échelle d'un comté (Indianapolis, Jacksonville, Pittsburgh) plutôt que de réelles réformes métropolitaines touchant l'ensemble des comtés d'une agglomération. La ville de Baltimore ne fait partie d'aucun comté ce qui est presque une exception dans le contexte étasunien.

Contrairement à tous ces exemples, la région de Baltimore n'est certainement pas considérée comme un modèle de gestion ou de gouvernance métropolitaine. Pourtant, elle

est souvent considérée comme un laboratoire d'analyse sociologique aux États-Unis. Elle renferme à peu près tous les problèmes sociaux que l'on puisse imaginer dans une agglomération nord-américaine mais avec une intensité souvent plus importante qu'ailleurs. Le gouvernement fédéral dont la capitale est située à proximité de Baltimore y a d'ailleurs très souvent initié des projets pilotes de politiques publiques nationales. Aussi, comme nous le verrons au chapitre suivant, les problématiques urbaines et métropolitaines y sont parmi les plus extrêmes. Le cas de Baltimore est aussi atypique par sa structure municipale qui y est beaucoup moins fragmentée que dans d'autres régions métropolitaines de même taille.

Pourquoi alors étudier un cas qui peut être considéré sous plusieurs points de vue comme étant hors normes? D'abord, nous croyons que nous arriverons à faire davantage avancer la connaissance en se penchant sur un cas n'ayant pas reçu autant d'attention sur les questions du régionalisme plutôt que sur ceux évoquant des stratégies « gagnantes » qui reçoivent généralement toute l'attention. Aussi, parce que le contexte politique, social et économique de la région de Baltimore offre un laboratoire unique pour étudier les problèmes métropolitains. Les problèmes urbains et métropolitains y sont plus accentués que dans la plupart des agglomérations de même taille. Malgré une structure institutionnelle relativement simple, le climat régional y est traditionnellement peu coopératif. Mais surtout, le cas de Baltimore a été, pour diverses raisons, l'objet de plusieurs études sur le nouveau régionalisme réalisées par les protagonistes parmi les plus notoires des États-Unis. Comme nous le décrirons au chapitre 7, les études de Peirce (1993), Rusk (1996) et Orfield (1996a) constituent une pièce d'anthologie sur le nouveau régionalisme qui rencontre peu d'équivalent aux États-Unis.

Le cas de Baltimore représente également une opportunité pour étudier le dynamisme des acteurs non gouvernementaux en contexte métropolitain. Les progrès du régionalisme ont souvent été le fruit de l'action des acteurs gouvernementaux, que ce soit les politiques publiques du gouvernement fédéral, des États ou des gouvernements locaux. La création de gouvernements ou de quasi-gouvernements métropolitains dans la région de Portland et de Minneapolis est directement imputable à l'intervention vigoureuse des États de l'Orégon et du Minnesota. Au contraire, la dynamique régionaliste de Baltimore repose davantage sur l'action des organisations non gouvernementales et des coalitions régionales permettant de créer de nouvelles instances ou d'influencer indirectement les décisions des gouvernements. Ce modèle de régionalisme adoptant une forme de « type gouvernance » mérite d'être étudié au même titre que les approches davantage inspirées du modèle gouvernemental. Le

cas de Baltimore s'avère un terrain fertile pour étudier le changement d'attitude s'opérant graduellement au sein des régions métropolitaines. La structure analytique de la thèse (tableau 1.1) englobant dans une même analyse, l'évolution des idées urbanistiques et les réponses des acteurs régionaux, permet déjà de mettre en relief le rôle de l'infrastructure civique sur la dynamique métropolitaine.

L'État du Maryland a aussi attiré l'attention ces dernières années avec la mise en application des principes du *Smart Growth*. Cette expérience mérite d'être étudiée puisqu'elle représente une forme inhabituelle d'application de certains principes du nouveau régionalisme sans pour autant avoir recours à des structures institutionnelles complexes. Il s'agit d'une manière originale de contrôle de la croissance urbaine utilisant le pouvoir de dépenser de l'État pour orienter l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol.

Même en l'absence de réformes métropolitaines majeures dans l'agglomération de Baltimore, notre thèse se fonde en somme sur l'idée qu'il se développe un besoin de réformer les pratiques métropolitaines suite aux transformations de l'organisation spatiale des régions métropolitaines. Le cas de Baltimore offre un contexte empirique original et peu étudié permettant d'aller un peu plus loin dans la compréhension du nouveau régionalisme.

### *1.3.2 Le terrain de recherche*

L'essentiel du terrain de recherche a été réalisé lors d'un stage dans le cadre du programme *International Urban Fellow* de l'Université Johns Hopkins de Baltimore entre septembre 1998 et juin 1999. Ce séjour de recherche a été l'occasion de rédiger un essai monographique sur le nouveau régionalisme dans l'agglomération de Baltimore dont la majeure partie de la présente étude de cas s'inspire. La première version de l'étude de cas avait alors été rédigée en anglais afin de faciliter les échanges avec les intervenants de l'endroit et les spécialistes de la question. L'année 1998-1999 constituait d'ailleurs un moment fort du mouvement régionaliste dans cette région et il s'agissait d'un instant privilégié pour faire de l'observation directe des acteurs impliqués dans le débat et les enjeux métropolitains lors des rencontres stratégiques auxquelles nous avons eu l'opportunité d'assister.

La première étape du terrain de recherche a consisté à identifier les événements et les processus marquants de l'histoire du régionalisme dans la région de Baltimore. Pour ce faire, une revue de la littérature des ouvrages et des articles généraux a été réalisée dans un premier temps. Une série d'entrevues préparatoires auprès de chercheurs, de spécialistes et

de bibliothécaires<sup>5</sup> a aussi été conduite. Ces rencontres informelles ont servi à identifier les événements marquants, les ressources disponibles pour la poursuite de la recherche et la littérature essentielle. Cette première étape a permis de sélectionner les unités d'observation les plus pertinentes pour les besoins de l'étude et surtout d'éliminer les observations les moins représentatives ou simplement non-pertinentes.

La seconde étape de la recherche a consisté à ramasser autant de matériel d'information que possible portant sur les types d'observations recherchées (tableau 1.1). Dans le cas qui nous occupe, nous avons jugé que trois opérations de recherche étaient nécessaires :

1. une recherche archivistique pour les observations historiques;
2. une recherche documentaire relative aux expériences s'étant déroulées de 1986 à 1999;
3. une série d'entretiens non-directifs auprès de témoins privilégiés du régionalisme dans la région de Baltimore.

#### 1.3.2.1 Recherche archivistique

La période qui nous intéresse spécialement est celle correspondant à l'émergence du nouveau régionalisme depuis le début des années 1990. Mais nous avons également recours à des données remontant jusqu'aux années 1960 afin de vérifier comment ce mouvement succède à d'autres formes de régionalismes. Nous nous sommes tout spécialement concentré sur l'évolution du conseil régional afin de ne pas s'éloigner trop de l'objet d'étude. Cela nous permettait de prendre le pouls de la dynamique métropolitaine de la région de Baltimore dans une perspective historique.

Les fonds d'archives les plus importants sur la question métropolitaine se retrouvent au centre de documentation du *Baltimore Metropolitan Council* (BMC - le conseil régional). Une des fonctions qu'a toujours assumée le BMC est celui de centre de documentation sur l'ensemble des questions urbaines pour l'ensemble des gouvernements locaux de la région. Le *Regional Information Center* est un centre de documentation opéré conjointement par le

---

<sup>5</sup> Le *Regional Information Center* du *Baltimore Metropolitan Council* dispose notamment d'archives relativement complètes sur l'histoire du régionalisme dans cette région et d'une bibliothécaire spécialisée dans le domaine.

BMC et la bibliothèque publique Enoch Pratt de la ville de Baltimore. La collection comprend la plupart des documents de nature régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement. Le centre est aussi spécialisé sur les informations démographiques et économiques, sur l'organisation du transport et de l'environnement. On y consigne également toutes les informations portant sur l'histoire du conseil régional depuis sa création en 1963.

Une autre source provient du fonds d'archives personnelles de Marsha Schachtel, *Senior Fellow* à l'Université Johns Hopkins et observatrice privilégiée des initiatives métropolitaines de la région de Baltimore depuis plusieurs décennies. Avant d'occuper ses fonctions actuelles, elle a assumé plusieurs postes clés au sein du gouvernement de l'État du Maryland, au bureau du maire de Baltimore ainsi qu'au sein de plusieurs organisations civiques de la région.

Ces différents fonds d'archives ont servi à dégager plusieurs informations utiles afin d'étudier les phénomènes passés et de reconstituer les faits concernant l'évolution du régionalisme dans cette région.

### 1.3.2.2 Recherche documentaire

La recherche documentaire visait à identifier aussi exhaustivement que possible la documentation relative à la montée du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore entre 1990<sup>6</sup> et 1999. L'enquête se base sur quatre types de documents :

1. les documents produits par les protagonistes du nouveau régionalisme (David Rusk, 1996; Myron Orfield, 1996, Neal Peirce, 1993; etc.)
2. les documents produits par les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux associés aux initiatives régionalistes étudiées;
3. les documents de source journalistique;
4. les sites internet des organisations étudiées.

---

<sup>6</sup> Nous avons retenu un document antérieur à 1990 que nous avons jugé pertinent d'intégrer à l'étude. Il s'agit de Szanton (1986). *Baltimore 2000, A Choice of Futures*.

Les documents produits par ceux que nous appelons les « experts/conseillers » nous donnent une interprétation conceptuelle du nouveau régionalisme spécifiquement développée pour le contexte de Baltimore. Il s'agit plus précisément d'une série d'études et de rapports publiés depuis le milieu des années 1980 cherchant à montrer qu'une approche régionale est nécessaire afin d'arrêter le déclin de la ville de Baltimore et proposant une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'action à l'échelle métropolitaine. Ces documents sont les suivants :

- le rapport intitulé *Baltimore 2000, A Choice of Futures* rédigé par Peter L. Szanton et publié en 1986 par la fondation Morris Goldseker;
- le rapport *Baltimore and Beyond* rédigé par Neal Peirce, Curtis Johnson et Lenneal Henderson publié pour la première fois en 1991 sous la forme d'une section spéciale du *Baltimore Sun* et repris en 1993 à l'intérieur d'un livre significatif pour le courant du nouveau régionalisme intitulé *Citistate : How America Can Prosper in a Competitive World*;
- l'ouvrage *Baltimore Unbound. A Strategy for Regional Renewal* rédigé par David Rusk et publié en 1996 par les presses universitaires de l'Université Johns Hopkins;
- le rapport *Baltimore Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, rédigé par Myron Orfield et publié en 1996 par le Citizens Planning and Housing Association.

Dans un deuxième temps, nous avons étudié la documentation produite par les organisations civiques et gouvernementales sélectionnées concernant les expériences pertinentes à la thèse. Il s'agit en outre de la source d'information la plus précieuse dans le cadre de notre recherche. Ces documents prennent souvent la forme de rapports ou de programmes et témoignent des orientations stratégiques des acteurs. Ce sont ici nos repères. Ces documents ne sont pas seulement des outils techniques mais ils relèvent d'une vision, d'une culture et d'un contexte métropolitain. Ces documents nous livrent généralement les conclusions, les objectifs et les modalités d'action des projets à caractère métropolitain. Il s'agit du moment où les acteurs civiques s'approprient les conceptions du nouveau régionalisme pour les transformer en programmes, en action ou en projets concrets. La documentation recherchée était celle associée aux quatre expériences spécifiques citées ci-dessus :

- le programme *One Region One Future*;
- la création du *Greater Baltimore Alliance*;
- la *Campaign for Regional Solutions*;
- l'établissement du Maryland *Smart Growth Initiative*.

La recherche documentaire a été complétée par une revue de presse à partir du seul quotidien de la région, soit le *Baltimore Sun*. Ce journal met à la disposition des chercheurs un répertoire électronique de tous les articles publiés dans ce journal depuis 1990. Cette recherche s'est faite à partir des ressources électroniques mises à la disposition du public par le journal et qui couvrait l'ensemble de la période associée à l'émergence du nouveau régionalisme. La section archivistique du *Baltimore Sun* comprend un outil de recherche performant permettant d'accéder aux textes complets y compris les éditoriaux du journal depuis 1990 jusqu'à aujourd'hui. Une recherche a été conduite dans le but de repérer les articles touchant de près ou de loin les expériences sélectionnées pour l'analyse. Ces textes ont été précieux afin de reconstituer l'histoire du nouveau régionalisme et de mieux replacer chaque expérience dans son contexte. La revue de presse a aussi été fort utile pour suivre à distance l'évolution de chaque expérience et actualiser au fur et à mesure chacune des expériences entre 1999 à 2002.

Enfin, au besoin, les sites internet des organisations étudiées ont été visités dans le but d'obtenir des informations, des publications ou des rapports annuels sur les activités de ces organismes. Les sites internet ont été utilisés pour suivre à distance l'évolution de chaque expérience et de compléter une mise à jour pour chacune des expériences entre 1999 à 2002.

### 1.3.2.3 Entretiens non-directifs auprès de témoins privilégiés

L'étude du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore a été complétée par une série de 17 entretiens non-directifs auprès de témoins clés. Une douzaine d'entretiens<sup>7</sup> auprès de

---

<sup>7</sup> Certaines entrevues plus ou moins formelles ont eu lieu auprès d'experts dans le domaine concerné par l'étude. Ces entretiens nous ont aidé à améliorer notre connaissance du terrain mais ne servent pas directement au contenu de l'analyse.

témoins privilégiés ont été complétés au départ afin d'obtenir un portrait global de la situation du régionalisme dans la région de Baltimore. Ces entretiens ont été utiles afin de sélectionner les observations les plus pertinentes et d'éliminer les cas les moins pertinents. Pour le contenu de l'analyse proprement dite, nous avons retenu les entretiens auprès des témoins privilégiés des quatre expériences spécifiques étudiées et du conseil régional pour un total de cinq entretiens. Ces cinq interlocuteurs, de par leurs positions ou responsabilités respectives au sein de leur organisation, disposaient d'une bonne connaissance du problème étudié. Certaines personnes ont été recontactées à plus d'une reprise afin d'obtenir des informations additionnelles ou des précisions au sujet des informations partagées lors du premier entretien. Les entretiens ont eu lieu entre le 10 mars et le 19 mai 1999. Voici la liste des entretiens :

- Directrice du projet régionaliste du *Citizen Planning and Housing Association*, 10 mars 1999, Baltimore, MD;
- Vice-président du *Greater Baltimore Committee*, 12 mars 1999, Baltimore, MD;
- Directeur de la recherche économique du *Baltimore Metropolitan Council*, 23 mars 1999, Baltimore, MD;
- Vice-présidente marketing et le responsable des communications du *Greater Baltimore Alliance*, 25 mars 1999, Baltimore, MD;
- Directeur adjoint du Bureau de l'aménagement du Gouvernement de l'État du Maryland, 19 mai 1999.

Nous cherchions à rencontrer les personnes détenant un statut élevé dans la hiérarchie organisationnelle et en même temps aptes à répondre à nos questions. Dans le cas du *Citizen Planning and Housing Association* il s'agit de la personne qui a mis sur pied la campagne pour des solutions régionales. Le vice-président du GBC était aussi celui qui a le plus contribué à importer les principes du nouveau régionalisme dans la mission de l'organisme donnant éventuellement naissance au programme *One Region One Future*. Le directeur de la recherche économique du BMC disposait également d'une connaissance historique de l'organisme puisqu'il était à l'emploi de cette organisation depuis de nombreuses années et avait piloté plusieurs initiatives dont il est question dans l'analyse. Les deux personnes rencontrées du GBA étaient les plus hautes dans la hiérarchie de l'organisme qu'il nous était possible d'interviewer. La directrice générale du GBA n'offre à peu près jamais d'entrevues individuelles. Ces personnes se sont néanmoins avérées compétentes à répondre à nos questions. Le directeur adjoint du Bureau de l'aménagement du Gouvernement de l'État du Maryland était aussi un des bras droits du gouverneur de

l'État dans le cadre de l'élaboration du programme Smart Growth. Il était en conséquence bien au fait de toutes les étapes formelles ou informelles de l'élaboration du programme.

Ces cinq entretiens ont servi parfois à corroborer le contenu des documents mais surtout à approfondir la compréhension des motivations des organisations impliquées directement ou indirectement dans la cause du régionalisme. Nous avons opté pour les entretiens non-directifs puisque nous cherchions à comprendre le processus interne de chacune des organisations par rapport aux initiatives métropolitaines. Cela nous amenait à opter pour un outil d'enquête souple nous permettant d'ajuster les entrevues selon les spécificités de chacune des expériences. Même s'il s'agit officiellement d'entrevues non-directives, nous disposions d'un guide d'entretien général servant surtout d'aide mémoire afin de s'assurer que nous n'oublions rien pendant le déroulement des entrevues. Le guide d'entrevue est présenté à l'annexe A.

Même si les entretiens adoptaient un caractère exploratoire, nous avons pris la décision de conserver les renseignements des répondants confidentiels. Cela favorisait un climat de confiance permettant d'obtenir autant d'informations officielles que non officielles. En général, les entretiens se sont déroulés d'une manière ouverte et souple et un certain degré de liberté permettait d'approfondir les dimensions spécifiques à chaque expérience. La durée des entretiens a varié entre une heure trente et deux heures en moyenne.

### *1.3.3 La validation des sources d'informations utilisées*

L'utilisation d'une variété de sources d'informations permet de produire un portrait plus juste du phénomène à l'étude et d'améliorer ainsi la validation des interprétations et des conclusions. C'est en maintenant surtout une cohérence interne dans l'analyse de cas et une démonstration logique que nous tâchons de vérifier la validité du cadre théorique et des deux hypothèses. Par souci de rigueur et d'exactitude dans l'interprétation des résultats, nous avons aussi conduit un ensemble de vérifications aussi bien avant, pendant qu'après la rédaction de l'étude de cas. Compte tenu de l'ampleur du sujet et du terrain à réaliser, il ne nous était pas toujours possible de croiser plusieurs sources d'information pour s'assurer de leur véracité. Par exemple, certaines informations obtenues via les interviews ne pouvaient pas être corroborées par des sources écrites et vice versa. Pour obtenir à tout le moins un minimum de contrôle sur les sources écrites, la pertinence des entretiens ou le contenu des entretiens, nous avons reçu des conseils et soumis l'étude cas à trois personnes ayant une

connaissance générale du sujet et du terrain. La première version de l'étude de cas était rédigée en anglais afin de faciliter les communications. La validation s'est donc faite auprès des experts locaux suivants :

- Madame Marsha Schachtel<sup>8</sup>, *Senior Fellow* à l'Université Johns Hopkins qui détient une longue expérience en politique municipale ainsi que dans le domaine du développement économique régional. Les échanges avec Madame Schachtel ont été tout spécialement utiles à l'interprétation des processus internes et à l'identification des acteurs et des documents liés au mouvement régionaliste à Baltimore.
- Monsieur Donald F. Norris, Directeur du *Maryland Institute for Policy Sciences* à l'Université du Maryland et spécialiste des questions métropolitaines. Les échanges avec Monsieur Norris ont été notamment utiles pour confirmer la liste des événements et des acteurs les plus engagés en matière de régionalisme dans la région de Baltimore.
- Enfin, nous avons également soumis les premières ébauches de l'étude de cas auprès d'une spécialiste des questions métropolitaines aux États-Unis. Il s'agit de Madame Patricia Atkins qui était jusqu'à tout récemment professeur au *Schaefer Center for Public Policy* de l'Université de Baltimore et consultante à la *National Association of Regional Councils* (NARC). Madame Atkins a effectué une lecture attentive de la version originale de l'étude de cas et a fourni de nombreux commentaires écrits. Ces commentaires ont servi à la réécriture du rapport et ont été intégrés à la présente étude de cas qui se base sur cette version initiale.

#### 1.3.4 *Les expériences non retenues*

Nous croyons que les quatre cas discutés ci-dessus sont suffisamment représentatifs et significatifs pour nous permettre de répondre à nos questions et à nos hypothèses de recherche. Néanmoins, d'autres expériences pourraient représenter une certaine valeur pour le régionalisme. En ratissant large, nous avons été à même d'observer que les

---

<sup>8</sup> Madame Schachtel était en outre la directrice du stage réalisé dans le cadre du programme *International Urban Fellow* à l'Université Johns Hopkins.

manifestations du nouveau régionalisme vont au-delà des quelques cas sélectionnés<sup>9</sup>. Comme nous le verrons plus loin, le nouveau régionalisme en tant que discours trouve de plus en plus d'adeptes auprès des gouvernements locaux, des médias, des fondations et même auprès de groupes religieux. Nous avons identifié quatre expériences supplémentaires témoignant de la montée du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore. Un résumé de chacune des expériences suivantes est présenté dans l'annexe B :

- l'expérience du *Greater Baltimore Technology Council*;
- les plans de développement stratégiques de quelques gouvernements locaux;
- le programme métropolitain de l'archidiocèse de Baltimore;
- la participation des médias dans le débat sur le nouveau régionalisme.

Plusieurs raisons nous ont amenés à ne pas retenir ces expériences comme résultats de recherche. D'abord, les ressources disponibles pour la réalisation de notre thèse ne nous permettaient pas d'étudier tous ces cas avec le même degré de rigueur que les quatre précédents. Cela aurait exigé d'allonger la durée du stage de recherche réalisé à l'Université Johns Hopkins de plusieurs mois. Parfois, ces expériences ne concernaient pas la collectivité dans son ensemble mais plutôt des intérêts locaux, sectoriaux ou corporatifs. Nous privilégions dans notre thèse des expériences relatives à la collectivité régionale au sens large et aux initiatives à caractère public ou privé-public.

Nous avons donc éliminé les initiatives ne conduisant pas à des politiques publiques concrètes. On retrouve plusieurs traces du nouveau régionalisme à l'intérieur de plans stratégiques locaux. C'est notamment le cas pour la ville de Baltimore et le Comté de Howard. Ces plans ont surtout une valeur d'orientation ou de vision stratégique mais n'impliquent pas de politiques réellement métropolitaines, leur portée demeurant résolument locale. Au mieux, les gouvernements locaux appuient les initiatives ou les institutions déjà existantes et ne prônent pas une action pro-active. Le mouvement spirituel dans la région de Baltimore, comme dans d'autres régions du pays, a commencé récemment à s'inspirer

---

<sup>9</sup> Les expériences non sélectionnées dans le cadre de la présente recherche ont été documentées à l'intérieur d'un rapport préliminaire. Pour plus de détails sur ces expériences, on peut consulter : Champagne, Eric. (1999). *Engendering Innovative Urban Strategies in a New Regionalism Era: The Metropolitan Governance Process in Greater Baltimore*, International Urban Fellows Report, Johns Hopkins University, Baltimore, 163 p.

des principes du nouveau régionalisme sous un angle moral. Ce mouvement a une facture fort différente des autres initiatives régionalistes de la région et la portée de ce mouvement demeure confiné au niveau spirituel et congrégationnel. L'action du *Greater Baltimore Technology Council* se restreint à un rôle sectoriel en ne regroupant que les entreprises du secteur technologique. Enfin, la position des médias à propos du régionalisme est généralement reconnue comme un facteur important de la vitalité du régionalisme dans chaque région. Dans le cas de Baltimore, le quotidien *Baltimore Sun* et les médias en général ont eu tendance, dans les années 1990, à adopter une attitude positive à l'égard du nouveau régionalisme. Cependant, si le rôle des médias peut jouer un rôle important dans la promotion du régionalisme, cela ne conduit pas directement à l'élaboration concrète de politiques publiques.

Pour toutes ces raisons, nous avons décidé de ne pas retenir ces quelques expériences qui témoignent pourtant de l'émergence du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore. À plusieurs égards, ces récentes initiatives envers le nouveau régionalisme indiquent qu'une étape a été franchie dans la création d'une vision renouvelée du développement urbain dans l'agglomération de Baltimore.

#### **1.4 Conclusion**

Cette recherche consiste à observer l'émergence du nouveau régionalisme, à décrire les facteurs qui l'influencent et à établir un rapprochement entre ce courant et la réorganisation des pratiques métropolitaines. L'approche choisie afin de rencontrer nos objectifs de recherche implique d'organiser la thèse en deux parties.

Dans la première partie, nous analysons d'abord l'évolution de l'organisation spatiale et institutionnelle des agglomérations étasuniennes. Ces deux dimensions sont selon nous essentielles à la compréhension du nouveau régionalisme. Nous tâchons à tout le moins de démontrer que le nouveau régionalisme se présente comme une réaction face aux transformations de l'organisation spatiale des régions métropolitaines et face aux structures municipales en place ainsi qu'aux pratiques métropolitaines existantes. Le nouveau régionalisme incarne en ce sens une révision des conceptions urbanistiques et une réponse socio-politique visant une réorganisation des pratiques métropolitaines. Si ce mouvement s'observe réellement au niveau du renouvellement des idées urbanistiques, conduit-il

réellement vers des réformes concrètes des institutions, des politiques ou des stratégies métropolitaines? C'est ce que nous cherchons à vérifier par l'étude de cas plus approfondie d'une région métropolitaine.

La seconde partie se base sur l'étude de cas de la région de Baltimore. Les observations retenues portent d'abord sur l'évolution du conseil régional depuis les années 1960. Par la suite, l'approche méthodologique suggère d'étudier les facteurs associés au renouvellement du régionalisme et à la réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région de Baltimore. Dans un premier temps, nous observons comment on est passé d'une vision du développement orientée sur le centre-ville vers une vision métropolitaine du développement. Cette analyse repose en outre sur une série d'études et de rapports publiés depuis le milieu des années 1980 cherchant à montrer qu'une approche régionale est nécessaire afin d'arrêter le déclin de la ville de Baltimore et proposant une nouvelle génération de politiques ou de programmes d'actions à l'échelle métropolitaine. L'essentiel de la démonstration repose sur l'analyse du programme *One Region One Future*, de la création du Greater Baltimore Alliance, de la *Campaign for Regional Solutions* et enfin, de l'établissement du *Maryland Smart Growth Initiative*. Ces expériences nous permettront de vérifier comment la révision des conceptions urbanistiques associées au nouveau régionalisme s'articule sur le terrain socio-politique.



PREMIÈRE PARTIE :  
LE NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN :  
PROBLÉMATIQUE ET DÉFINITION

---

Dans cette partie, nous présentons la problématique dans laquelle s'inscrit le nouveau régionalisme pour par la suite en élaborer une définition. Les chapitres deux et trois servent à décrire deux réalités importantes ayant structuré les régions métropolitaines étasuniennes telles que nous les connaissons aujourd'hui, soit l'évolution de l'organisation spatiale et de l'organisation institutionnelle. Le chapitre 2 se concentre plus précisément sur l'organisation spatiale aux États-Unis, marquée depuis une cinquantaine d'années par le passage d'une urbanisation de type industriel à une métropolisation de type postindustriel. Au chapitre 3, nous étudions l'établissement de l'organisation institutionnelle du système municipal et métropolitain aux États-Unis.

Ces deux dimensions sont essentielles pour comprendre l'émergence du nouveau régionalisme métropolitain. Pour ce faire, nous étudions une trentaine de régions métropolitaines de taille comparable à la région de Baltimore afin de décrire les phénomènes pertinents à l'analyse. Enfin au chapitre 4, nous abordons le nouveau régionalisme que nous décrivons comme une réponse aux transformations issues de la métropolisation et comme une réaction par rapport aux structures municipales en place ainsi que par rapport aux approches métropolitaines qui se sont érigées depuis les années 1960 aux États-Unis. Nous proposons enfin un cadre d'analyse pour aborder la portée du nouveau régionalisme sur les pratiques métropolitaines.



## CHAPITRE 2

### L'ORGANISATION SPATIALE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES AUX ÉTATS-UNIS

---

Dans ce chapitre, nous décrivons l'évolution de l'organisation spatiale des régions métropolitaines aux États-Unis marquée par le passage de l'urbanisation vers la métropolisation. La métropolisation se démarque de la période d'urbanisation par l'expansion des grands centres urbains et par un processus interne de restructuration urbaine adoptant une forme spatiale étalée et polycentrique. Ce chapitre est important pour décrire l'environnement métropolitain dans lequel émerge le nouveau régionalisme au début des années 1990 qui se veut en quelque sorte une réponse aux tendances spatiales du développement métropolitain.

#### **2.1 De la phase d'urbanisation à la phase de métropolisation**

De manière générale, on considère que les pays occidentaux, participent depuis le XIXe siècle à un même modèle de croissance urbaine liée au processus d'industrialisation. Avec la révolution industrielle, la population des villes en Europe et en Amérique s'est mise à croître d'une manière jamais encore enregistrée auparavant. La ville est alors un lieu d'implantation des établissements de production industrielle dans lequel les flux convergents de connaissances, de savoir-faire, de sources d'énergies, de moyens et de réseaux de transport, de matières premières et de réserves de main-d'oeuvre sont rendus plus accessibles du fait de la centralité urbaine (Hohenberg et Lees, 1985). La ville est aussi un centre de décision économique ou centre transactionnel en polarisant les ressources financières et le capital, ainsi que les sièges sociaux des entreprises industrielles (Rochefort, 1989). Sans oublier que depuis toujours la ville est un lieu d'interaction sociale favorisant les échanges politiques, symboliques et culturels. Ainsi, la ville dans le contexte de l'industrialisation se caractérise par l'attribut de la centralité dans la mesure où elle concentre et polarise les activités et les ressources en fonction d'une plus grande efficacité ou rationalité du système industriel capitaliste.

Parallèlement à la montée de l'industrialisation, l'urbanisation s'explique également par l'effet d'incitation des personnes à délaisser les milieux ruraux lorsque ceux-ci n'offrent plus les conditions économiques suffisantes à la satisfaction des besoins de base ou des aspirations personnelles. Bairoch (1985) rappelle que dans le cadre de la révolution industrielle, c'est l'augmentation rapide de la productivité agricole qui a contraint un aussi grand nombre de personnes d'habiter la ville. Ce même phénomène de productivité agricole a aussi joué un rôle décisif dans le développement urbain puisque les besoins de main-d'œuvre diminuaient au fur et à mesure que la productivité augmentait. La conjonction de ces deux phénomènes a eu pour conséquence de créer une demande pour des emplois non-agricoles (localisés en milieu urbain) et simultanément une offre de main-d'œuvre (disponible en milieu rural). C'est ce qui expliquerait le déplacement des populations rurales vers les villes.

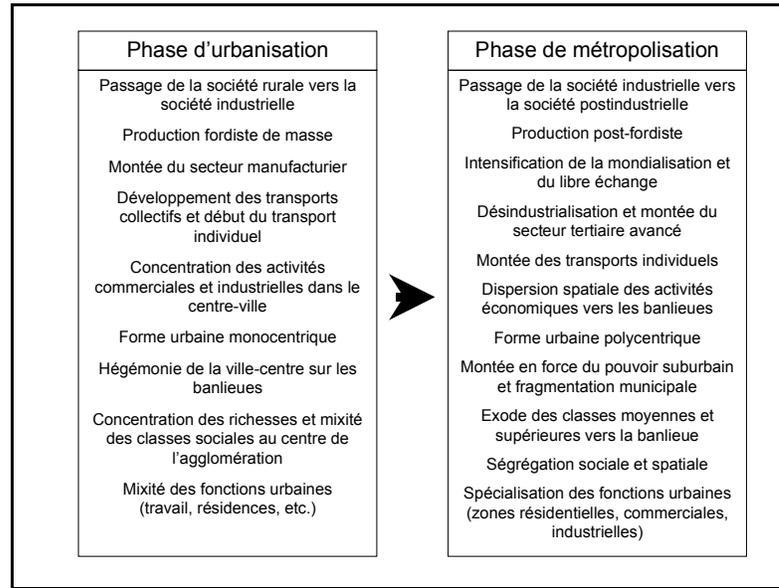
La baisse des coûts de transports a probablement eu une aussi grande incidence sur le processus d'urbanisation que l'augmentation de la productivité agricole. La diminution des coûts de transports permet d'élargir les marchés et favorise ainsi la production de masse. Cette production de masse exige des technologies industrielles plus intensives en capital ainsi qu'une concentration de la main-d'œuvre dans des lieux de travail beaucoup plus grands (Duranton, 1999). La période d'urbanisation débutant avec la révolution industrielle s'expliquerait par les forces d'attraction des villes sur les individus et sur les entreprises; ces forces d'attraction étant liées aux impératifs de économies d'agglomération pour la production industrielle.

Dans le contexte du début de la révolution industrielle, les villes se sont implantées près des ressources naturelles (gisements de charbon, de fer, etc.), à proximité des sources énergétiques (hydroélectricité) ou le long des axes de transport maritime. Plus tard, ce sont d'autres facteurs de localisation qui se sont avérés plus déterminants pour la croissance urbaine. Ces facteurs sont souvent associés à la présence d'infrastructures de transport ferroviaire, portuaire, routier et éventuellement aéroportuaire. À cela s'ajoute la disponibilité de la main-d'œuvre et celle des capitaux financiers pour soutenir la production ou simplement la présence d'un marché de consommateur important.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècle l'urbanisation est marquée par une période où les villes-centres sont dominantes à l'intérieur de leurs environnements urbains respectifs. Ces villes demeurent relativement compactes et concentrent le pouvoir, la richesse, les

moyens de production et les différentes couches sociales sur un territoire restreint. C'est au sein des villes-centres que l'on retrouve le maximum de mixité et de proximité entre l'habitat, le travail, la consommation et les loisirs.

FIGURE 2.1  
ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION SPATIALE AUX ÉTATS-UNIS



Si au début de l'industrialisation les centres urbains demeurent relativement denses, à mesure que les moyens technologiques le permettent, notamment dans le domaine des transports, les villes s'étendent graduellement vers la périphérie. Alors qu'en 1800, 20% seulement de la population des États-Unis habitait des zones urbanisées, la population urbaine s'élevait à 64% en 1950 pour s'établir à environ 80% de nos jours. La croissance urbaine a donc engendré des agglomérations de plus en plus grandes en termes de taille géographique et de population s'étalant bien au-delà de la ville-centre vers les banlieues.

La métropolisation correspond d'une certaine manière à un stade avancé du processus d'urbanisation se caractérisant par la diffusion spatiale des fonctions urbaines vers la périphérie des villes-centres. Ce phénomène correspond à un processus interne de restructuration économique, sociale et politique des agglomérations adoptant une forme spatiale étalée et polycentrique. La figure 2.1 fait la synthèse des différentes caractéristiques du passage de l'urbanisation vers la métropolisation.

## 2.2 La métropolisation dans le contexte étasunien

Du point de vue statistique, le terme *région métropolitaine* désigne aux États-Unis du moins un important noyau de population urbaine<sup>10</sup> (ville-centre) et des communautés adjacentes (banlieues) entretenant un haut degré d'intégration économique et sociale. Le concept de région métropolitaine est apparu dès 1910 aux États-Unis. Le terme *Metropolitan Statistical Area* (MSA) est utilisé comme concept de référence par le bureau du recensement pour désigner les aires métropolitaines. Les limites géographiques des MSA sont généralement définies sur la base des comtés et ce, à l'exception de certains États de la Nouvelle-Angleterre où on utilise plutôt les cités et les villes comme base de référence. Les MSA incorporent des comtés contigus et comprennent au moins une ville-centre de plus de 50 000 habitants et une population métropolitaine d'au moins 100 000 habitants (ou 75 000 habitants dans les États de la Nouvelle-Angleterre).

TABLEAU 2.1  
ÉVOLUTION DE LA POPULATION MÉTROPOLITAINE ET NON-MÉTROPOLITAINE AINSI QUE  
DU NOMBRE DE RÉGIONS MÉTROPOLITAINES AUX ÉTATS-UNIS, 1940-1999\*

Année	% population métropolitaine	% population non-métropolitaine	% population métropolitaine habitant une ville-centre	% population métropolitaine habitant en banlieue	Nombre de régions métropolitaines MSA et PMSA
1940	47,8	52,2	32,5	15,3	140
1950	56,1	43,9	32,8	23,3	168
1960	62,9	37,1	32,3	30,6	212
1970	68,6	31,4	31,4	37,2	243
1980	74,8	25,2	30,0	44,8	318
1990	79,5	20,2	31,8	48,0	324
1999	80,2	19,8	30,2	50,0	331

Sources: Hamilton (1999). *Governing Metropolitan Areas : Response to Growth*, Garland Publishing, New York; U.S. Census Bureau (2000). *Population Estimates Program*, Washington, DC; Office of Management and Budget (1999). *Metropolitan Areas 1999*, Washington DC.

\* Les données de 1940-1980 proviennent des calculs de Hamilton (1999) alors que pour 1990 et 1999, les données sont tirées directement des sources officielles du gouvernement fédéral américain. Les données du recensement de 2000 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction.

<sup>10</sup> Certaines régions métropolitaines sont définies autour de deux noyaux urbains comme c'est le cas pour Minneapolis-St-Paul.

La définition géographique de chaque MSA est révisée lors de chaque recensement afin de refléter l'élargissement des agglomérations métropolitaines. En raison de leur taille relativement grande, les comtés inclus à l'intérieur des MSA comprennent parfois des zones rurales. Tout spécialement les comtés les plus périphériques. Hamilton évaluait en 1990 à 13,7% la population métropolitaine pouvant être classée comme rurale. Mais il n'en demeure pas moins que ces personnes sont intégrées aux systèmes métropolitains par leur proximité géographique et par les liens socio-économiques qu'ils entretiennent avec les milieux urbanisés. Comme nous le verrons plus loin, l'empiètement de la croissance urbaine sur les territoires agricoles est devenu au cours des dernières années un enjeu public important aux États-Unis.

Ainsi, la période de l'après Deuxième Guerre mondiale marquerait pour Hamilton (1999) le début de l'ère métropolitaine aux États-Unis. Si on sépare la population étasunienne en deux grandes catégories : la population habitant dans une région métropolitaine et la population habitant hors région métropolitaine, on constate alors que depuis 1950, plus de 50% de la population étasunienne habite dans une région métropolitaine. Cette propension vers la concentration de la population au sein des régions métropolitaines n'a jamais cessé de croître. Selon les estimations du bureau du recensement, plus de 80% de la population habite désormais dans l'une ou l'autre des quelques 331 régions métropolitaines aux États-Unis.

Un autre seuil aurait été atteint plus récemment. Comme on peut le constater au tableau 2.1, dans l'intervalle entre 1990 et 1999, la population habitant en banlieue à l'intérieur des régions métropolitaines a franchi la barre des 50%. Désormais aux États-Unis une personne sur deux habite à la fois en zone métropolitaine et en banlieue. Il importe de nuancer quelque peu ces statistiques toutefois. Comme nous en avons déjà fait mention, une moyenne de 13% de la population des régions métropolitaines serait en fait des populations rurales intégrées à des régions métropolitaines. On peut présumer que la grande majorité de ces personnes habite dans les comtés périphériques mais que leur mode de vie ne correspond pas directement aux modes de vie des personnes urbaines habitant la banlieue. Cela étant, cette population rurale profite certainement des services et des marchés offerts par les grands centres urbains. Et inversement, leurs territoires peuvent être facilement convoités ou même menacés par la croissance urbaine.

**TABLEAU 2.2**  
**POPULATION MÉTROPOLITAINE AUX ÉTATS-UNIS VIVANT**  
**DANS LA VILLE-CENTRE ET LA BANLIEUE, 1990 ET 1999\***

	1990	% 1990	1999	% 1999	Croissance démographique % 1990-1999
<b>Population métropolitaine totale des États-Unis</b>	<b>198 478 073</b>	<b>100,0</b>	<b>218 606 870</b>	<b>100,0</b>	<b>10,1</b>
Population métropolitaine vivant dans la ville-centre	79 049 021	39,8	82 257 951	37,6	4,1
Population métropolitaine vivant en banlieue	119 429 052	60,2	136 348 919	62,4	14,2
<b>Population métropolitaine de la région Nord-Est</b>	<b>45 475 871</b>	<b>100,0</b>	<b>46 341 688</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>
Population métropolitaine vivant dans la ville-centre	16 202 571	35,6	15 842 244	34,2	-2,2
Population métropolitaine vivant en banlieue	29 273 300	64,4	30 499 444	65,8	4,2
<b>Population métropolitaine de la région Centre-Ouest</b>	<b>43 691 403</b>	<b>100,0</b>	<b>46 588 079</b>	<b>100,0</b>	<b>6,6</b>
Population métropolitaine vivant dans la ville-centre	17 326 811	39,7	17 276 110	37,1	-0,3
Population métropolitaine vivant en banlieue	26 364 592	60,3	29 311 969	62,9	11,2
<b>Population métropolitaine de la région Sud</b>	<b>63 361 799</b>	<b>100,0</b>	<b>72 598 672</b>	<b>100,0</b>	<b>14,6</b>
Population métropolitaine vivant dans la ville-centre	25 655 556	40,5	27 053 208	37,3	5,4
Population métropolitaine vivant en banlieue	37 706 243	59,5	45 545 464	62,7	20,8
<b>Population métropolitaine de la région Ouest</b>	<b>45 949 000</b>	<b>100,0</b>	<b>53 078 431</b>	<b>100,0</b>	<b>15,5</b>
Population métropolitaine vivant dans la ville-centre	19 864 083	43,2	22 086 389	41,6	11,2
Population métropolitaine vivant en banlieue	26 084 917	56,8	30 992 042	58,4	18,8

Source : U.S. Census Bureau (2000). *Population Estimates Program*, Washington DC.

\*Les données du recensement de 2000 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction.

En examinant de plus près les statistiques sur la population métropolitaine exclusivement, on constate que ces tendances sont persistantes (tableau 2.2). Alors que la croissance globale de la population métropolitaine des États-Unis s'élevait à 10% entre 1990 et 1999, le taux de croissance démographique des populations de banlieues (14,2%) était de loin supérieur à celui des villes-centres (4,1%). Ces tendances montrent toutefois des écarts relativement profonds entre les différentes zones du pays. La croissance démographique est beaucoup plus faible dans les zones du Nord-Est (1,9%) et du Centre-Ouest (6,6%) par comparaison aux zones du Sud (14,6%) et de l'Ouest (15,5%). Les villes-centres sont même globalement en déclin démographique dans les deux premières régions alors qu'elles se tirent mieux d'affaire dans les zones Sud et Ouest avec des taux de croissance variant entre 5,4% et 11,2%. Ces statistiques montrent que les régions métropolitaines des États-Unis connaissent des réalités fort variées sur le plan démographique selon la région où elles se situent.

On remarque également que le poids démographique des banlieues est de beaucoup supérieur à celui des villes-centres. En 1999, les banlieues représentaient plus de 62% de la population métropolitaine totale des États-Unis. Ces proportions valent pour toutes les régions. À l'exception de l'Ouest où la proportion des habitants de la banlieue est de 58,4%, les autres régions métropolitaines sont composées de plus de 60% de population habitant à l'extérieur des villes-centres. Dans toutes les régions, la croissance démographique en banlieue est nettement supérieure à la croissance des villes-centres. Ces résultats ne sont pas si surprenants puisque l'on peut assumer que l'espace disponible pour la croissance urbaine est plus important et moins cher à l'extérieur des villes-centres qu'à l'intérieur. Cette situation est aussi l'expression d'une préférence pour le mode de vie en banlieue plutôt que le mode de vie urbain. Cela reflète également (et peut-être surtout) une réalité politique dont nous reparlerons au chapitre 3. D'une part, le territoire des régions métropolitaines est généralement fragmenté politiquement. D'autre part, ces statistiques sont le reflet de l'impossibilité pour la plupart des villes-centres d'élargir leurs territoires significativement par le biais des fusions ou des annexions municipales.

**TABLEAU 2.3**  
**PROPORTION DE LA POPULATION DES VILLES-CENTRES ET DES BANLIEUES VIVANT**  
**SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ AUX ÉTATS-UNIS, 1970-1999**

	1970	1980	1990	1999
Régions métropolitaines	10,2	11,9	12,7	11,2
Villes-centres	14,2	17,2	19,0	16,4
Banlieues	7,1	8,2	8,7	8,3

Source : U.S. Census Bureau (2000). *Historical Poverty Tables*, Washington DC

Concurremment avec la migration de la classe moyenne vers la périphérie, ces mutations internes impliquent un appauvrissement croissant des populations des villes-centres aussi bien qu'une concentration de la pauvreté dans les plus vieilles zones des villes industrielles. Ces tendances mènent en quelque sorte les régions métropolitaines vers une forme de spécialisation démographique spatiale où les classes défavorisées tendent à être isolées à l'intérieur des zones de ghettos généralement situées dans les villes-centres. Le tableau 2.3 montre que depuis les années 1970 au moins, les taux de pauvreté demeurent deux fois plus élevés dans les villes-centres que dans les banlieues.

Après avoir revu les tendances générales, nous nous concentrons maintenant sur un échantillon représentatif d'une trentaine de régions métropolitaines étasuniennes se comparant en taille à celle de Baltimore<sup>11</sup>. Nous avons retiré les régions métropolitaines de New York, Los Angeles et Chicago qui, avec plus de 8 millions de population chacune et appartenant à des conurbations gigantesques, font partie d'une classe à part à l'intérieur du système urbain nord-américain. Nous avons sélectionné 30 régions métropolitaines dont la population varie entre 1,5 et 5 millions d'habitants. Ces régions métropolitaines sont représentatives de l'armature des agglomérations intermédiaires dans le système urbain nord-américain et se comparent aux plus importantes régions métropolitaines canadiennes : Vancouver, Montréal et Toronto.

Le tableau 2.4 permet d'analyser le poids démographique relatif des villes-centres dans leur environnement métropolitain. On constate que ce poids a continué à diminuer dans la décennie 1990 et ne représente plus, à quelques exceptions près, qu'une fraction de l'ensemble démographique métropolitain. Ces exceptions sont la ville de San Antonio qui comprend 73% de la population métropolitaine, la ville de San Jose qui concentre 52% de la population et la ville consolidée de Indianapolis qui réunit 48% de la population métropolitaine. Ainsi globalement, les villes-centres de l'échantillon ont un poids démographique de 26%. Les zones Nord-Est (22%) et Centre-Ouest (22%) tendent à être moins importantes démographiquement par comparaison aux zones Sud (25%) et Ouest (33,1%). Mais il est tout aussi difficile de généraliser les résultats puisque plusieurs villes-centres dans toutes les zones sont nettement en dessous de ces moyennes. Les villes-centres de Oakland, Tampa, Atlanta, Saint-Louis, Minneapolis et Pittsburgh représentent un poids démographique inférieur à 16% dans leurs régions métropolitaines respectives. Avec 25,4% de sa population métropolitaine, la ville de Baltimore a un poids démographique correspondant à celui de la zone Sud.

Ces résultats montrent que les municipalités périphériques aux villes-centres ont globalement acquis une supériorité démographique dans le contexte étasunien. Sur le plan

---

<sup>11</sup> Cette analyse s'inspire en partie de travaux de recherche réalisés sous la direction de Jean-Pierre Collin entre les mois de novembre 1999 à février 2000 dans le cadre d'une recherche intitulée : *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*, (Champagne et al., 2000). Cette recherche a été réalisée conjointement par une équipe composée de Eric Champagne, Jean-Pierre Collin, Stéphane Pineault et Claire Poitras. Ce rapport fait le point sur l'organisation institutionnelle locale, régionale et métropolitaine dans les grandes régions urbaines des États-Unis et du Canada en décrivant l'état de la situation dans 34 agglomérations métropolitaines.

politique, cela se traduit par une augmentation de la fragmentation gouvernementale et de la concurrence inter-municipale. Sur le plan social, ces tendances sont aussi le reflet du déclin de certaines villes-centres, tout particulièrement celles situées au sein des plus vieilles régions industrielles pour la plupart localisées dans la zone Nord-Est et Centre-Ouest des États-Unis. Ces régions ont fait face à une restructuration économique et urbaine profonde et ont connu des problèmes persistants associés à la dégradation environnementale, le déclin économique, la pauvreté et la criminalité.

Ces problèmes ont engendré un exode de la population vers les banlieues et ont été accompagnés comme partout ailleurs par un mouvement général d'expansion des régions métropolitaines accompagnant le phénomène de croissance urbaine. Il s'agit essentiellement d'un processus interne de restructuration urbaine adoptant une forme étalée et de faible densité de développement.

Ainsi, le système urbain nord-américain n'a cessé de se déconcentrer par l'entremise du déplacement des populations mais également des activités économiques vers les banlieues. Le tableau 2.5 présente l'évolution du nombre des emplois du secteur privé entre 1993 et 1996 en distinguant les emplois localisés dans la ville-centre et en périphérie. On constate que les villes-centres ont eu tendance à gagner des emplois mais dans une proportion moins élevée que les municipalités périphériques. Au total, le taux de croissance de l'emploi dans les villes-centres (4,8%) est nettement inférieur au taux de croissance de l'emploi en banlieue (11,5%).

Ces tendances montrent également que la prospérité des villes-centres demeure significativement moins élevée dans le Nord-Est et le Centre-Ouest que dans les deux autres régions. Quelques nuances s'imposent toutefois puisque des villes-centres comme Boston avec près de 8% de croissance de l'emploi privé n'a rien à envier à ses homologues du Sud et de l'Ouest. À l'opposé, avec une croissance négative de -3,5%, la ville de Baltimore fait partie du groupe des villes-centres telles que Philadelphie, Cincinnati, Milwaukee, Miami et Washington à avoir perdu des emplois privés entre 1993 et 1996. On ne peut pas en dire autant pour les municipalités de banlieue qui globalement enregistrent des taux de croissance généralement plus élevés que ceux des villes-centres. Il y a aussi quelques exceptions comme Boston, San Antonio ou San Jose dont les villes-centres enregistrent des taux de croissance plus élevés que l'ensemble de leur périphérie.

**TABEAU 2.4**  
**STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE DE 30 RÉGIONS MÉTROPOLITAINES**  
**ÉTASUNIENNES SÉLECTIONNÉES, 1999\***

Région métropolitaine	État	Région métropolitaine Population 1999	Ville centrale Population 1999	Banlieues Population 1999	% Ville centrale/ Région métr.
<b>Nord-Est</b>		<b>10 578 404</b>	<b>2 309 732</b>	<b>8 268 672</b>	<b>21,8</b>
Boston	Massachusetts	3 297 201	555 249	2 741 952	16,8
Philadelphie	Pennsylvanie	4 949 867	1 417 601	3 532 266	28,6
Pittsburgh	Pennsylvanie	2 331 336	336 882	1 994 454	14,5
<b>Centre-Ouest</b>		<b>18 539 428</b>	<b>4 234 110</b>	<b>14 305 318</b>	<b>22,8</b>
Cincinnati	Ohio	1 627 509	330 914	1 296 595	20,3
Cleveland	Ohio	2 221 181	501 662	1 719 519	22,6
Detroit	Michigan	4 474 614	965 084	3 509 530	21,6
Indianapolis	Indiana	1 536 665	738 907	797 758	48,1
Kansas City	Missouri	1 775 899	437 764	1 338 135	24,7
Milwaukee	Wisconsin	1 462 422	572 424	889 998	39,1
Minneapolis	Minnesota	2 872 109	353 395	2 518 714	12,3
St. Louis	Missouri	2 569 029	333 960	2 235 069	13,0
<b>Sud</b>		<b>27 590 229</b>	<b>7 011 271</b>	<b>20 578 958</b>	<b>25,4</b>
Atlanta	Georgia	3 857 097	401 726	3 455 371	10,4
Baltimore	Maryland	2 491 254	632 681	1 858 573	25,4
Dallas	Texas	3 280 310	1 076 214	2 204 096	32,8
Fort Worth	Texas	1 629 213	502 369	1 126 844	30,8
Houston	Texas	4 010 969	1 845 967	2 165 002	46,0
Miami	Floride	2 175 634	369 253	1 806 381	17,0
Norfolk	Caroline N.	1 562 635	225 875	1 336 760	14,5
San Antonio	Texas	1 564 949	1 147 213	417 736	73,3
Tampa	Floride	2 278 169	290 973	1 987 196	12,8
Washington	DC	4 739 999	519 000	4 220 999	10,9
<b>Ouest</b>		<b>19 261 523</b>	<b>6 377 563</b>	<b>12 883 960</b>	<b>33,1</b>
Denver	Colorado	1 978 991	499 775	1 479 216	25,3
Oakland	Californie	2 348 723	365 210	1 983 513	15,5
Phoenix	Arizona	3 013 696	1 211 466	1 802 230	40,2
Portland	Oregon	1 845 840	503 637	1 342 203	27,3
Sacramento	Californie	1 585 429	406 899	1 178 530	25,7
San Diego	Californie	2 820 844	1 238 974	1 581 870	43,9
San Francisco	Californie	1 685 647	746 777	938 870	44,3
San Jose	Californie	1 647 419	867 675	779 744	52,7
Seattle	Washington	2 334 934	537 150	1 797 784	23,0
<b>TOTAL</b>		<b>75 969 584</b>	<b>19 932 676</b>	<b>56 036 908</b>	<b>26,2</b>

Source : U.S. Census Bureau (2000). *Population Estimates Program*, Washington DC.

\*Les données du recensement de 2000 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction.

**TABLEAU 2.5**  
**DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE RÉGIONALE DE 30**  
**RÉGIONS MÉTROPOLITAINES ÉTASUNIENNES, 1993-1996**

Région métropolitaine	Emplois du secteur privé Ville Centrale			Emplois du secteur privé Banlieue			Ratio	Ratio
	Total 1993	Total 1996	Changement 1993-1996	Total 1993	Total 1996	Changement 1993-1996	Ville centrale/ Région métró.	Ville centrale/ Région métró.
<b>Nord-Est</b>	<b>1 495 315</b>	<b>1 536 606</b>	<b>2,8</b>	<b>3 952 658</b>	<b>4 189 653</b>	<b>6,0</b>	<b>27,4</b>	<b>26,8</b>
Boston	604 714	651 916	7,8	1 945 189	2 073 485	6,6	23,7	23,9
Philadelphie	587 085	580 895	-1,1	1 368 656	1 443 131	5,4	30,0	28,7
Pittsburgh	303 516	303 795	0,1	638 813	673 037	5,4	32,2	31,1
<b>Centre-Ouest</b>	<b>2 595 371</b>	<b>2 639 043</b>	<b>1,7</b>	<b>5 169 800</b>	<b>5 789 929</b>	<b>12,0</b>	<b>33,4</b>	<b>31,3</b>
Cincinnati	264 997	263 400	-0,6	437 108	491 329	12,4	37,7	34,9
Cleveland	272 073	284 747	4,7	662 359	717 884	8,4	29,1	28,4
Detroit	262 919	264 135	0,5	1 418 964	1 582 963	11,6	15,6	14,3
Indianapolis	452 405	473 875	4,7	204 985	239 792	17,0	68,8	66,4
Kansas City	335 518	350 317	4,4	371 220	426 440	14,9	47,5	45,1
Milwaukee	287 534	273 682	-4,8	416 075	468 003	12,5	40,9	36,9
Minneapolis	455 231	457 950	0,6	853 729	991 259	16,1	34,8	31,6
St. Louis	264 694	270 937	2,4	805 360	872 259	8,3	24,7	23,7
<b>Sud</b>	<b>4 160 579</b>	<b>4 354 990</b>	<b>4,7</b>	<b>5 453 917</b>	<b>6 258 338</b>	<b>14,7</b>	<b>43,3</b>	<b>41,0</b>
Atlanta	324 191	356 790	10,1	1 174 672	1 409 497	20,0	21,6	20,2
Baltimore	297 376	286 972	-3,5	596 937	657 014	10,1	33,3	30,4
Dallas	711 108	755 927	6,3	670 601	822 209	22,6	51,5	47,9
Fort Worth	340 928	365 097	7,1	172 552	219 995	27,5	66,4	62,4
Houston	1 065 346	1 118 780	5,0	418 865	470 396	12,3	71,8	70,4
Miami	199 884	192 407	-3,7	579 491	628 444	8,4	25,6	23,4
Norfolk	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
San Antonio	397 103	452 737	14,0	82 632	83 681	1,3	82,8	84,4
Tampa	308 298	332 147	7,7	484 423	560 722	15,8	38,9	37,2
Washington	516 345	494 133	-4,3	1 273 744	1 406 380	10,4	28,8	26,0
<b>Ouest</b>	<b>3 149 961</b>	<b>3 413 531</b>	<b>8,4</b>	<b>3 886 415</b>	<b>4 346 575</b>	<b>11,8</b>	<b>44,8</b>	<b>44,0</b>
Denver	351 602	357 488	1,7	444 696	518 709	16,6	44,2	40,8
Oakland	137 356	143 697	4,6	627 009	682 149	8,8	18,0	17,4
Phoenix	595 359	707 099	18,8	326 650	431 547	32,1	64,6	62,1
Portland	294 576	341 247	15,8	374 018	439 639	17,5	44,1	43,7
Sacramento	160 476	165 511	3,1	263 181	296 810	12,8	37,9	35,8
San Diego	487 564	513 083	5,2	329 499	360 993	9,6	59,7	58,7
San Francisco	487 637	489 166	0,3	378 557	395 402	4,4	56,3	55,3
San Jose	274 000	310 148	13,2	503 029	534 941	6,3	35,3	36,7
Seattle	361 391	386 092	6,8	639 776	686 385	7,3	36,1	36,0
<b>TOTAL</b>	<b>11 401 226</b>	<b>11 944 170</b>	<b>4,8</b>	<b>18 462 790</b>	<b>20 584 495</b>	<b>11,5</b>	<b>38,2</b>	<b>36,7</b>

Source: Brennan et Hill. (1999). *Where are the Jobs? Cities, Suburbs, and the Competition for Employment*, Center on Urban & Metropolitan Policy, The Brookings Institution. Adapté de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 88

Ces résultats se reflètent également sur le ratio du nombre d'emplois situés dans la ville-centre par rapport à l'ensemble métropolitain. Les villes-centres demeurent des pôles relativement importants d'emplois pour leurs régions respectives. Par exemple, même si elle a perdu des emplois entre 1993 et 1996, la ville de Baltimore demeure un pôle important avec 30,4% des emplois privés, même que certaines villes-centres contiennent plus de la moitié des emplois privés comme c'est le cas pour Indianapolis, Forth Worth, Houston, San Antonio, Phoenix, San Diego et San Francisco. Ces régions sont pour la plupart localisées dans la zone Sud ou Ouest. Toutefois, pour les autres régions métropolitaines de

l'échantillon, les bassins d'emplois privés de la banlieue dépassent ceux des villes-centres et cet écart continue de s'accroître si l'on en juge par les tendances du tableau 2.5. Les villes-centres sont de manière générale de moins en moins dominantes sur le plan économique dans leurs régions respectives.

Ce mouvement s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord, les effets de la restructuration économique (abandon des vieux sites industriels au profit des zones vierges) combinés aux modèles économiques de la localisation (prix fonciers plus bas en périphérie) ont nettement favorisé le déplacement des activités économiques et résidentielles en banlieue. La montée des problèmes socio-économiques des villes-centres (pauvreté, crime, vieillissement des infrastructures, etc.) a affecté négativement les villes-centres et a engendré un mouvement repoussoir vers les banlieues. L'usage répandu des moyens de transport individuel pour le navettage et le camionnage comme moyen prédominant de transport des marchandises ont engendré un accroissement de la congestion routière et de la pollution de l'air. Le support financier des gouvernements supérieurs pour la construction des infrastructures de transport autoroutier a stimulé intensivement l'étalement urbain. L'influence de promoteurs immobiliers et les politiques d'accès à la propriété ont stimulé l'offre de terrains bon marché en périphérie et favorisé la construction de maisons détachées en banlieue (Jackson, 1985; Downs, 1994).

Tous ces facteurs ont en somme contribué à la diffusion de la croissance urbaine en périphérie des villes-centres. Plusieurs ont suggéré que la transformation de la banlieue correspond à une période de croissance en rupture avec le modèle précédent. Il semble évident aujourd'hui que les banlieues ont acquis une plus grande autonomie par rapport aux villes-centres. Cela constitue-t-il pour autant une émancipation absolue par rapport à l'ensemble métropolitain? De nouveaux courants de pensée suggèrent que ce serait le cas puisque nous serions entrés dans une nouvelle ère du développement métropolitain qui adopterait une forme spatiale polycentrique.

### *2.2.1 Le phénomène d'autonomisation de la banlieue*

Comment interpréter les tendances démographiques et économiques dont nous avons abordé précédemment? Plusieurs historiens dont Jackson (1985), Chudacoff et Smith (1994), Teaford (1979) ainsi que Burgess (1926) de l'école de Chicago ont contribué à

décrire le début du processus de suburbanisation et de métropolisation des villes étasuniennes.

Les auteurs tels que Chudacoff et Smith, Jackson et Grass associent le début de l'ère métropolitaine avec la montée de l'automobile comme moyen de transport privilégié. Ce qui correspond aux années 1920 et 1930. Si en 1905 seulement 8000 automobiles étaient en service aux États-Unis, ce nombre s'élevait à 17,5 millions en 1925 et à près de 26 millions en 1945 (Jackson, 1985). Ces statistiques vont de pair avec un vaste programme d'investissements publics dans les infrastructures routières et autoroutières. Ces choix d'investissements publics massifs viendraient davantage, selon Jackson, de l'influence des groupes de pression que d'une prise de position idéologique :

*By the 1920s, a coalition of private-pressure groups, including tire manufacturers and dealers, parts suppliers, oil companies, service-station owners, road builders, and land developers were lobbying for new streets. Merchants argued that traffic congestion caused real-estate values to decline by increasing the cost of doing business downtown. They viewed highway building as a form of social and economic therapy, and they justified public financing for such projects on the theory that roadway improvements would pay for themselves by increasing property-tax revenues along the route. City planners dropped dutifully into line added to the chorus of commercial and civic organizations. (Jackson, 1985 :164)*

Les investissements publics en matière de transport en commun ont, à partir de cette période, chuté de manière inversement proportionnelle aux investissements en matière d'infrastructures routières<sup>12</sup>. Cela a donc favorisé en très peu de temps une dépendance vis-à-vis les transports individuels et la dispersion des activités résidentielles suivi des activités commerciales afin de profiter de prix fonciers et de taxes municipales moins élevés que dans la ville-centre et aussi afin d'exercer un plus grand contrôle sur les politiques locales, notamment en matière d'aménagement. L'industrie manufacturière avait déjà commencé à se déconcentrer vers la périphérie des villes-centres souvent pour les mêmes raisons, c'est-à-dire pour échapper aux règlements municipaux plus sévères des villes-centres et pour profiter des prix fonciers plus avantageux. Cela amenait encore plus de travailleurs à se rapprocher de leur travail en banlieue de telle sorte que dès les années 1920, la croissance

des zones et des municipalités périphériques excédait celle des villes-centres (Chudacoff et Smith, 1994). Plusieurs de ces zones résidentielles de banlieue nouvellement créées concentraient des populations de classes moyenne et moyenne élevée. La grande majorité

des banlieusards étaient aussi de race blanche. Ce qui a tôt fait d'engendrer une homogénéisation sociale contrastant avec la mixité sociale que l'on retrouvait dans les villes-centres.

Or, si jusque là les pratiques d'annexions<sup>13</sup> municipales par les villes-centres étaient affaire courante, à partir des années 1920 les municipalités de banlieue ont commencé à s'opposer aux pratiques d'expansion territoriale des villes-centres. Elles disposaient également à partir de cette période de conditions légales facilitant l'incorporation municipale. Leur base foncière leur permettait d'offrir leurs propres services municipaux ou de construire leurs infrastructures urbaines sans le recours aux villes-centres. La construction massive de nouvelles résidences et d'infrastructures (spécialement les infrastructures autoroutières) a d'ailleurs été soutenue par les politiques et les investissements du gouvernement fédéral dans le cadre du *New Deal*<sup>14</sup> à la suite de la grande dépression économique des années 1930<sup>15</sup> accélérant ainsi le développement suburbain.

Si avant les années 1930 le gouvernement fédéral n'était pas beaucoup impliqué dans les affaires locales, les choses ont changé après la grande dépression. Avec la montée sous Roosevelt de l'État-providence, les politiques du gouvernement fédéral ont nettement encouragé l'accession à la propriété individuelle et la croissance suburbaine (Jackson, 1985). Les nombreuses politiques résidentielles du gouvernement fédéral comprenant des

---

<sup>12</sup> Selon Jackson (1985 : 168) : « *While private transportation was flourishing with general taxpayer subsidies and the road was defined as a public good, mass transportation was floundering because of government decisions that the streetcar represented private investment and pay for itself.* » Pour Chudacoff et Smith (1994 : 212) : « *Highway building had been subsidized by the government in a way that mass transit, considered a private investment, had never been.* »

<sup>13</sup> Soit l'annexion par une municipalité d'un ou plusieurs territoire (s) faisant partie ou non d'une ou plusieurs municipalité (s) voisines.

<sup>14</sup> Le *New Deal* adopté en 1932 suite à l'élection du président démocrate Franklin D. Roosevelt était basé sur une politique d'État-providence et avait pour but de remettre les gens au travail par une politique d'investissements publics massifs, notamment dans les infrastructures urbaines avec la collaboration des grandes villes.

<sup>15</sup> Les années 1920 correspondent à une période de grande prospérité économique aux États-Unis. Cette période de croissance économique était surtout basée sur la production de masse (travail à la chaîne et standardisation) grâce surtout aux nouvelles énergies (hydrocarbures et électricité) et à la consommation de masse. La surproduction et la spéculation ont entraîné une dépression économique majeure qui s'est éternisée pendant les années 1930.

avantages fiscaux alléchants, des supports à l'emprunt et des subventions aux infrastructures urbaines (raccordement aux réseaux d'eau et d'égout) visant à encourager la construction résidentielle et l'accès à la propriété ont alimenté concrètement la réalisation du « rêve américain ». En matière de transport autoroutier, l'influence du *Federal Highway Act* de 1916 et le *Interstate Highway Act* de 1956 ont eu un impact indéniable sur l'accessibilité aux zones périphériques. Le gouvernement fédéral a aussi largement contribué à la transformation de la société urbaine par ses politiques publiques de logement social à grande échelle<sup>16</sup>.

Toujours dans le contexte du rétablissement de la croissance économique dans les années 1930, le gouvernement fédéral a lancé de nombreux programmes visant à remettre les gens au travail par des grands projets de construction résidentielle pour les plus démunis. Cela avait pour but de diminuer la pauvreté dans les quartiers les plus pauvres et de prouver au secteur privé que des investissements massifs dans les quartiers défavorisés étaient profitables. Par des politiques de prêts et de subventions au secteur privé de la construction ainsi qu'aux autorités publiques, le gouvernement fédéral intervenait directement dans le marché immobilier par le biais de la *Housing Division* qui participait à la construction, à la démolition, à l'achat, à la vente et à la location des terrains et des propriétés (Jackson, 1985). Les subventions fédérales ont aussi visé la construction d'infrastructures d'aqueduc et d'égout ce qui a permis aux municipalités de banlieue de gagner leur autonomie plus rapidement en leur procurant promptement les infrastructures urbaines essentielles.

L'application de ces politiques a eu comme conséquence d'accélérer le processus de ségrégation et d'inégalités sociales dans les grandes villes en concentrant à grande échelle la pauvreté dans des quartiers spécifiques et en faisant fuir les habitants de classe moyenne, contribuant ainsi à la formation de ghettos. Cette réalité affectant surtout les villes-centres a assurément accentué la force de répulsion des gens de la classe moyenne habitant ces quartiers qui leur préféraient désormais la sécurité des banlieues.

---

<sup>16</sup> Les politiques de construction d'infrastructures autoroutières et les politiques de logement social ont en outre contribué à l'étalement urbain. Le réseau routier est certes un des éléments les plus structurants de la forme urbaine. Les investissements massifs en infrastructures autoroutières ont favorisé la diffusion du développement vers les banlieues. La concentration des logements sociaux au sein de quartiers centraux a contribué à accélérer l'exode des populations de classe moyenne vers les banlieues.

L'école de Chicago, inspirée notamment des travaux de Burgess, a décrit la croissance urbaine et suburbaine comme une suite d'aires (anneaux) concentriques partant du centre de l'agglomération et s'étendant vers les zones périphériques. En étudiant la croissance urbaine de l'agglomération de Chicago, Burgess décrit la formation et l'expansion de ces aires concentriques qui se génèrent par succession et invasion. Les occupants des zones centrales se déplacent vers des localisations périphériques à la recherche de meilleures conditions de vie. Cela engendre une spécialisation spatiale entre une première zone représentant le centre-ville comprenant le quartier des affaires (zone centrale); deuxièmement une zone transitoire comprenant une mixité d'activités résidentielles, commerciales et industrielles et où se concentrent les premières générations d'immigrants (zone de transition); troisièmement une zone résidentielle regroupant des populations à revenus faibles et moyens (zone ouvrière) et, enfin, une quatrième zone où se concentrent les classes moyennes et élevées et où l'on retrouve une concentration de résidences unifamiliales (zone résidentielle). Le développement par zone concentrique avait comme conséquence de spécialiser les populations selon la classe sociale ou le groupe ethnique. C'est ainsi que l'on décrivait la forme urbaine des grandes agglomérations comme Chicago dans les années 1920 et 1930.

L'essor économique de l'après Deuxième Guerre a probablement eu concrètement plus d'impact que la période précédente sur l'étalement urbain. Dans une situation de crise économique, les choix individuels ou familiaux demeurent restreints. Les politiques et les institutions du gouvernement fédéral, développées lors de la crise, se sont maintenues jusqu'en 1945 et se sont même multipliées. Le fonds fédéral consacré à la construction autoroutière est alors passé de 79 à 429 millions de dollars de 1946 à 1950. Il était de 2,9 milliards de dollars en 1960. En 1950, la population des banlieues augmentait 10 fois plus que celle des villes-centres (Chudacoff et Smith, 1994).

Stanback (1991), qui étudie spécifiquement les transformations structurelles des métropoles, propose une synthèse plus récente mais analogue de l'évolution suburbaine. Il observe que les processus à l'œuvre au sein des métropoles étasuniennes résultent en un redéploiement spatial des activités résidentielles et économiques, favorisant davantage les zones périphériques que les villes-centres. Il note en effet que l'évolution spatiale du système urbain nord-américain depuis la Seconde Guerre mondiale s'est poursuivie, résultant en un développement urbain de basse densité et une forme urbaine de plus en

plus étalée. Il décrit les changements dans la nature de la croissance suburbaine aux États-Unis selon quatre étapes menant à ce qu'il appelle la nouvelle suburbanisation :

1. La première phase de développement suburbain serait fondée sur le déplacement des populations (spécialement de la classe moyenne) à la recherche d'un milieu à faible densité de population, de terrains plus spacieux, de coûts moins élevés pour l'acquisition de propriétés foncières et résidentielles, et d'un compte de taxe également moins élevé.
2. La seconde phase de développement suburbain reposerait sur le déplacement des activités manufacturières vers la périphérie des grands centres suivant la diminution des coûts et la disponibilité des moyens de transport (autoroutes et camionnage) couplé à des coûts fonciers moins élevés et davantage d'espace pour y héberger les nouvelles infrastructures de production.
3. La troisième phase serait influencée par le mouvement des activités résidentielles et manufacturières vers les banlieues et la demande engendrée pour les activités commerciales et les services publics. Ainsi, la banlieue est devenue le lieu d'implantation des centres commerciaux à grande surface s'agglomérant en bordure des autoroutes (power centers), des services privés (banques, services professionnels et personnels et autres services aux entreprises) ainsi que des nouvelles infrastructures publiques (hôpitaux, écoles, etc.).
4. La quatrième phase résulterait de l'attrait de la banlieue pour les activités d'exportation souvent associées à la nouvelle économie. Ces services sont intégrés à l'économie extra-régionale voire même mondiale. Cela comprend les activités du commerce en gros, de la recherche et développement, de services supérieurs aux entreprises, de sièges sociaux, de production de biens et de services de haute technologie. Cela comprend également le développement des activités d'hôtellerie, de congrès et de tourisme.

Plusieurs des activités associées à la dernière phase étaient jusqu'à récemment l'apanage des villes-centres. Avec l'arrivée de ces activités au sein des nouvelles banlieues, c'est à peu près l'ensemble des activités économiques qui peuvent être transférées vers les périphéries des villes-centres. Cette dernière phase de suburbanisation marque un affranchissement encore plus affirmé des banlieues sur les villes-centres. Cette situation conduit à un renouvellement du rapport entre les composantes métropolitaines et une redéfinition du rôle des villes-centres et des banlieues dans la dynamique métropolitaine. Si dans la première

phase la banlieue jouait davantage un rôle de pourvoyeur de main-d'œuvre et de lieux de résidence, elle s'est rapidement accaparée une grande partie du secteur manufacturier. Après la seconde phase, la complémentarité entre la ville-centre et la banlieue était relativement claire. La ville-centre concentrait les services supérieurs alors que les banlieues accueilleraient les fonctions industrielles demandant davantage d'espace et de main-d'œuvre semi-qualifiée. Cette complémentarité augmente l'efficacité productive territoriale et incarne une certaine symbiose entre les composantes métropolitaines. Avec la troisième phase, les banlieues s'affranchissent encore davantage avec l'appropriation du secteur commercial et avec la conquête des services supérieurs et des activités exportatrices dans des sous-centres se multipliant en banlieue. Cela génère un régime de compétition grandissant entre la ville-centre et la banlieue.

Dans le contexte de déconcentration spatiale des activités économiques, un angle explicatif du phénomène cherche à montrer que les nouvelles banlieues ne sont plus désormais des cités-dortoirs et par conséquent ne sont plus aussi tributaires des villes-centres. D'abord, Peter Muller (1981; 1997), auteur de plusieurs ouvrages sur le processus de suburbanisation, explique comment les forces de la mondialisation et du développement technologique ont entraîné une transformation profonde de la banlieue étasunienne et comment cette transformation a contribué à l'émergence de la civilisation postindustrielle qui deviendrait de plus en plus suburbaine.

Pour Muller (1981; 1997), l'émergence de l'économie postindustrielle marquerait la fin des avantages comparatifs du centre-ville et de la ville-centre comme lieu de concentration des nouvelles activités économiques sur les banlieues. La métropolisation des États-Unis serait ainsi marquée par la croissance endogène des banlieues, la dissolution du rapport de force entre la ville-centre et la banlieue dans la localisation des activités économiques motrices et le développement d'une nouvelle base économique reposant sur les activités tertiaires supérieures en banlieue. Ce dernier réfère directement à la mondialisation et à la montée des activités de haute technologie pour expliquer ce processus de réorganisation spatiale des activités du centre-ville vers les corridors suburbains de haute technologie. Muller décrit le déplacement et la multiplication des petits « centres urbains » vers la banlieue et la transformation du modèle monocentrique dominé par la ville-centre, graduellement remplacé par un modèle de développement polycentrique à l'intérieur duquel les banlieues deviennent de véritables petits centres urbains diversifiés et ultramodernes prenant parfois le nom de technopoles. Ces nouveaux pôles urbains seraient désormais en mesure d'assurer

leurs propres connections internationales avec les autres pôles technologiques grâce aux infrastructures de télécommunication avancée. Plus que les centres-villes, les banlieues les plus récentes deviennent la porte d'entrée de l'économie postindustrielle et éventuellement des centres d'affaires d'importance internationale où l'on retrouve des infrastructures industrielles ultramodernes ainsi que des complexes de recherche et de haute technologie.

La contribution la plus importante de Muller à l'analyse de l'autonomisation de la banlieue est certes le lien qu'il tente d'établir entre la montée des systèmes de télécommunications modernes et l'évolution de la forme urbaine. À l'intérieur du processus de mondialisation, les fonctions de commandes des grandes entreprises et les entreprises de haute technologie de finances internationales tendent à se concentrer au sein de pôles stratégiques spécialisés qui correspondent généralement à des régions métropolitaines.

Muller n'est pas le seul à s'être intéressé à l'impact des forces technologiques et mondialisantes sur l'organisation spatiale de l'économie. Les hypothèses liées aux concepts du *Global City* (Sassen, 1991) ou du *Global City-Region* (Scott, 2001) ont largement décrit ce phénomène. Ces villes et ces villes-régions partagent comme fonction première d'assurer la réseautage des activités économiques avec les autres parties du monde et assument également des fonctions stratégiques liées à la nature d'un système de production basé sur les nouvelles technologies, la haute finance et les services spécialisés. Cela ne va pas sans une transformation profonde de la société (polarisation entre les emplois qualifiés et non qualifiés dans un espace urbain donné) et des rapports de pouvoir entre les régions. Si Sassen insiste davantage sur les fonctions associées traditionnellement avec le centre-ville et le secteur tertiaire avancé, le concept de Scott (ville-région globale) apporte une dimension régionale au rôle des grandes agglomérations dans le système productif mondial. La compétitivité d'une région sur l'échiquier dépend ainsi du cumul de son infrastructure urbaine, sociale, productive et technologique comprise aussi bien dans la ville que dans la banlieue.

Castells (1996) a pour sa part contribué à définir les formes émergentes du capitalisme, du système de production et du développement à l'ère de la mondialisation et de la société de l'information. Les technologies de l'information représentent selon lui une forme d'innovation d'un autre genre par comparaison aux innovations passées (basées sur les matières premières et la production de biens) puisqu'elles modifient profondément les conditions à l'intérieur desquelles s'organise le système de production. Les technologies de l'information

apportent avec elles l'intégration de la production et du financement des activités économiques à une échelle globale à travers un réseau complexe d'entreprises multinationales et de partenariats internationaux. Cela a donné lieu à un bouleversement profond de l'organisation des processus de production à l'échelle internationale mais également locale ou régionale. La compétitivité économique dépend plus que jamais de la capacité des entreprises, des pays et des régions de se brancher au système informationnel global.

Muller se concentre plus précisément sur la localisation intra-métropolitaine de ces activités économiques motrices qui tendraient, depuis les années 1970 environ, à se localiser à l'extérieur des centres-villes à la faveur des centres suburbains en expansion. Si les nouvelles technologies de télécommunication favorisent la concentration des fonctions économiques névralgiques au sein de grandes régions métropolitaines, elles soutiendraient simultanément la déconcentration des activités à l'extérieur des centres-villes et ce, en offrant un accès égal aux communications et aux informations. Cela expliquerait en partie que la distribution des activités industrielles de haute technologie et les activités tertiaires supérieures se déplacent en partie vers les zones suburbaines. Pour Muller en somme, la mondialisation et la croissance technologique ont eu pour conséquence d'accélérer et d'intensifier la transformation suburbaine aux États-Unis.

D'autres auteurs ont également contribué à la description de ce mouvement. Un des ouvrages qui a retenu le plus l'attention en ce domaine est certes le livre de Joel Garreau, *Edge City* paru au début des années 1990. On peut résumer brièvement la thèse de Garreau en disant que les nouvelles banlieues abritent désormais tous les types d'activités sociales et économiques, qu'elles ont moins de contraintes d'espace, qu'elles ont un accès privilégié aux infrastructures névralgiques telles que les aéroports et les autoroutes, qu'y sont localisés les emplois de l'avenir et qu'elles sont dotées d'infrastructures économiques et urbaines plus récentes. Les banlieues n'auraient plus besoin dès lors du centre-ville et la ville-centre ne serait plus qu'un héritage du développement passé, mal adapté au développement futur. Garreau réfère à la constitution de *edge cities* relativement autonomes par rapport à la ville-centre puisqu'elles en assument les principales fonctions.

Un peu avant Garreau, Robert Fishman dans un ouvrage intitulé *Bourgeois Utopia* (1987) a été parmi les premiers à avoir tenté de définir la réalité émergente de ce qu'il qualifie de la phase la plus achevée du processus de suburbanisation et qu'il nomme le *technoburb*. Sans

forcément afficher un parti pris favorable aux banlieues comme le fait Garreau, Fishman décrit le *technoburb* comme la conséquence logique du développement du réseau de transport autoroutier et de la montée de l'économie postindustrielle. Par *technoburb*, Fishman réfère aux zones périphériques des grands centres urbains prenant la forme d'une unité socio-économique quasi autonome. Le *technoburb* s'étend le long de couloirs autoroutiers où l'on retrouve de tout : des centres commerciaux, des parcs industriels, des complexes à bureau, des hôpitaux, des résidences, des écoles, etc. Les résidents des *technoburbs* n'ont plus besoin de se rendre dans la ville-centre pour leur travail car les emplois et les résidences sont situés dans les alentours immédiats et réciproquement, les industries trouvent la plus grande partie de leur besoin en main-d'œuvre à proximité. Le *technoburb* génère suffisamment de diversité pour être autonome sans engendrer une grande densité urbaine. Le *technoburb* engendre plutôt un système décentralisé de petits pôles comprenant à la fois les résidences et la localisation des emplois. Fishman (2000) est aussi parmi ceux qui ont contribué à décrire la réalité polycentrique des régions métropolitaines postindustrielles. Plutôt que de disposer d'un seul centre polyvalent pour desservir les fonctions commerciales, industrielles, politiques et culturelles, la métropole post-moderne se caractérise par de nombreux centres avec chacun leur spécialité propre.

### *2.2.2 Vers une vision polycentrique de la croissance métropolitaine*

Cette interprétation de la métropolisation est au cœur d'un débat portant sur la nouvelle géographie du développement. Les analyses de Muller, Garreau et Fishman s'appuient sur le cas de pôles technologiques dont les plus célèbres aux États-Unis sont Silicon Valley entre San Francisco et San Jose et Route 128 près de Boston. Mais il importe de mentionner que presque toutes les grandes régions métropolitaines aux États-Unis ont vu apparaître des zones de haute technologie en périphérie. Souvent, il s'agit davantage de parcs technologiques que d'ensembles urbains intégrés. En fait, ces nouveaux pôles se structurent souvent sous une forme linéaire de boulevards industriels longeant des corridors autoroutiers reliant différentes infrastructures régionales, comme les aéroports, et la ville-centre.

Ces pôles sont situés à des distances variables des anciens centres-villes. Mais ces pôles ne sont jamais tout à fait éloignés des grands centres et semblent s'intégrer économiquement et socialement à leurs agglomérations respectives puisqu'ils sont généralement compris à l'intérieur des limites officielles des *Metropolitan Statistical Areas*. Ils semblent en fait en

continuité et utilisent les mêmes infrastructures régionales dont bénéficient les villes-centres tels que les infrastructures de transport (routes et aéroports) et de télécommunication. Pourtant, une des questions centrales du débat urbain des dernières années aux États-Unis a porté directement sur l'indépendance ou l'interdépendance de ces nouveaux centres vis-à-vis leur environnement métropolitain.

Toutefois, d'autres chercheurs tels que Bingham *et al.* (1997), Ihlanfeldt (1995) ou Chapain et Polèse (2000) ont plutôt observé que les villes-centres jouent, toujours aujourd'hui, un rôle économique, social et culturel fondamental dans le contexte métropolitain. L'évolution des banlieues est généralement liée historiquement à celle de la ville-centre et selon ces auteurs, la ville-centre et les banlieues entretiennent toujours des relations de complémentarité qui l'emportent en importance. Ce qui change réellement, ce serait plutôt le passage d'une forme urbaine monocentrique vers une forme polycentrique.

#### 2.2.2.1 Le rôle des villes-centres à l'ère de la métropolisation

Basé sur des études réalisées en Ohio par le groupe de recherche de Bingham *et al.* (1997) l'ouvrage *Beyond Edge Cities* soulève plusieurs questions sur l'indépendance des *edge cities*. Dans leur étude détaillée de plusieurs *edge cities*, ils découvrent entre autres que la distance physique du centre-ville compte pour beaucoup dans les décisions de localisation. La spécialisation industrielle des *edge cities*, les interactions spatiales et communicationnelles avec la ville-centre (basé sur le nombre d'appels téléphoniques journaliers) sont suffisamment intenses et soutenues pour que l'on puisse questionner sérieusement l'affranchissement des banlieues grâce aux nouvelles technologies. Les échanges de services et l'utilisation des institutions publiques situées dans la ville-centre est un autre indicateur de l'appartenance des *edge cities* à la ville-centre.

De par son importance relative dans une région, la ville-centre polarise, assume un leadership, définit l'image et l'identité régionale à l'extérieur de l'agglomération, joue un rôle politique et médiatique important en plus d'englober une grande proportion de la population régionale (Ihlanfeldt, 1995). Chapain et Polèse (2000), dans une étude sur la problématique du déclin des centres-villes, montrent que le phénomène d'affranchissement radical des banlieues n'est certes pas généralisable à toute l'Amérique du Nord et que le positionnement des centres-villes demeure relativement vigoureux sur le plan économique dans plusieurs

régions métropolitaines. Les villes-centres et spécialement leurs centres-villes seraient passés de centres de production manufacturiers diversifiés à des centres de production et de traitement de l'information (activités tertiaires supérieures et de bureau). En concentrant un large éventail de firmes tertiaires, les villes-centres jouent toujours un rôle clé dans le processus de tertiarisation de l'économie. Chapain et Polèse citent en exemple les cas de régions métropolitaines telles que New York, Minneapolis, Boston, Chicago, San Francisco aux États-Unis ainsi que Toronto, Vancouver, Montréal et la plupart des grands centres canadiens à l'intérieur desquels la concentration des activités tertiaires supérieures demeure élevée. Chapain et Polèse ne manquent pas d'ailleurs de faire le lien entre le dynamisme des centres-villes et le dynamisme des politiques métropolitaines.

Dans cette perspective, les villes-centres et les banlieues ne sont pas en rupture complète mais elles sont plutôt complémentaires, voire même en « symbiose » (Stanback, 1991). Cette complémentarité se traduit par ce qu'il convient d'appeler une « spécialisation fonctionnelle » selon les avantages économiques associés avec les caractéristiques de la banlieue et les caractéristiques de la ville-centre (Persky *et al.* 1991). À ce rôle économique, s'ajoute une vie culturelle plus intense due à la présence de musées, d'événements artistiques majeurs ainsi qu'un intérêt patrimonial, historique et architectural. En d'autres termes, la ville-centre a une fonction symbolique que les banlieues ne peuvent offrir que partiellement. C'est aussi à cet endroit que se concentre une part considérable des activités administratives, institutionnelles et gouvernementales régionales. En somme pour Ihlanfeldt (1995), l'évolution des banlieues est généralement liée historiquement à celle de la ville-centre.

De façon générale, cette approche stipule « qu'il y a une redéfinition des rapports entre la ville-centre et la banlieue au fur et à mesure que s'affirme l'urbanité de la banlieue, c'est-à-dire au fur et à mesure que les fonctions de centralité se diffusent dans la banlieue via la décentralisation des activités résidentielles, économiques, sociales et culturelles » (Collin, 1994a : 25).

Il n'en demeure pas moins que, dans presque toutes les grandes régions métropolitaines, la population étasunienne est devenue une population majoritairement suburbaine (tableaux 2.2 et 1.3) et que le rôle des espaces suburbains s'est profondément transformé en conséquence. S'il existe une complémentarité fonctionnelle ville-centre/banlieue, il reste que

les banlieues se sont diversifiées, qu'elles abritent de plus en plus d'activités économiques et résidentielles et qu'elles sont en ce sens plus indépendantes.

Aussi, l'évolution du modèle étalé du développement urbain contemporain et plus singulièrement la recomposition de l'organisation économique et démographique des agglomérations métropolitaines a-t-elle conduit récemment vers un certain renouvellement des théories sur la croissance et la forme métropolitaine. Un bon nombre d'études récentes souscrivent à l'hypothèse selon laquelle les villes seraient dans une phase inédite de développement urbain et qu'émerge en conséquence une nouvelle forme urbaine (Stanback, 1995; Collin, 1994a; Ascher, 1995).

### 2.2.2.2 De l'école de Chicago à l'école de Los Angeles

Un des modèles empiriques le plus souvent cité dans l'étude de la croissance métropolitaine adoptant une forme polycentrique<sup>17</sup> (plusieurs petits ou moyens centres répartis à la périphérie et reliés entre eux par le réseau routier) est celui de la région métropolitaine de Los Angeles. Pour plusieurs, le développement de cette agglomération représente l'archétype de la réorganisation spatiale des régions métropolitaines étasuniennes. De là est né ce qu'il est convenu d'appeler l'École de Los Angeles (L.A.) en référence à l'École de Chicago dans les années 1920 et 1930. La *L.A. School* est parmi les plus récents courants de pensée en études urbaines aux États-Unis et son ossature théorique et conceptuelle demeure dans une phase embryonnaire et fait par conséquent l'objet de nombreuses critiques. Cela dit, cette école de pensée apporte une certaine fraîcheur par rapport aux autres.

Dans *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, publié en 1990, Mike Davis réécrivait l'histoire sociale de la ville de Los Angeles en insistant sur les facteurs ayant contribué à la forme spatiale particulièrement étendue et conduisant à une fragmentation sociale avancée. Il révèle dans cet ouvrage les dangers des rapports de pouvoir entre riches et pauvres qui s'exercent dans la région par la construction de remparts physiques, la disparition de l'espace public et celle du sens communautaire. La perception sociale du danger et la peur « de l'autre » en milieu urbain engendrent deux phénomènes. D'une part,

---

<sup>17</sup> Par opposition à la forme urbaine « monocentrique » caractéristique des villes industrielles du début du siècle.

une augmentation des services de sécurité privés. D'autre part, l'homogénéisation des petites communautés et de la fréquentation des lieux publics et privés comme les parcs et les centres commerciaux. Selon Davis, les stratégies spatiales des individus et des communautés ont contribué à rendre la région de Los Angeles extrêmement fragmentée du point de vue politique et social et étalée du point de vue de l'organisation spatiale.

Bien que Davis ne se réclame pas forcément de l'École de L.A.<sup>18</sup>, la critique sociale et le portrait sombre qu'il trace de la société urbaine « postmoderne » en émergence a inspiré un courant de recherche critique utilisant la région métropolitaine de L.A. comme étude de cas privilégiée. Ce courant de pensée a principalement été échafaudé dans au moins trois ouvrages essentiels. D'abord avec la publication en 1996 d'un ouvrage collectif intitulé *The City : Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. Le titre de ce livre écrit sous la direction de Allen J. Scott et de Edward W. Soja<sup>19</sup> fait écho à un des ouvrages classiques de l'École de Chicago, *The City : Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment* publié sous la direction de Robert Park au milieu des années 1920. Dans la plus récente version de *The City*, l'approche méthodologique n'est pas autant à l'honneur que dans la première. On y traite de Los Angeles comme étant un exemple de région métropolitaine combinant l'ensemble des problèmes associés avec la géographie humaine que les autres régions étasuniennes sont susceptibles de rencontrer dans le futur. La pollution atmosphérique, la violence, la complexité du développement social, résidentiel, culturel, économique, industriel, spatial, et politique mettent au défi une kyrielle de chercheurs à trouver des explications théoriques pour expliquer la nature et la forme du développement cette méga agglomération.

En 2000, un des deux auteurs du précédent livre, Edward Soja publiait *Postmetropolis : Critical Studies of Cities and Regions*. Ce livre se veut la suite ou plutôt l'approfondissement du premier ainsi qu'un complément à deux autres ouvrages publiés précédemment par le même auteur soit *Postmodern Geographies* en 1989 et *Thirdspace* en 1996. Ces deux livres utilisent Los Angeles comme terrain d'étude et représentent un effort afin de réintégrer la dimension spatiale à l'intérieur de la théorie sociale. Plus précisément, Soja tâche d'analyser l'impact des transformations du système de production (passage d'un régime fordiste à un

---

<sup>18</sup> Dans un article du *Chronicle of Higher Education* en date du 18 août 2000, le journaliste D.W. Miller reprend les propos de Davis qui affirmait ne jamais avoir réellement embrassé la maxime de la *L.A. School*.

<sup>19</sup> Tous deux professeur à *University of California at Los Angeles* (UCLA).

régime post-fordiste) sur les enjeux reliés à l'utilisation du sol. À l'intérieur du dernier livre de sa trilogie, il étudie toujours Los Angeles mais se concentre plus précisément sur ce qu'il appelle la « transition postmétropolitaine » pour décrire les modifications profondes des manières d'habiter et de planifier les méga agglomérations urbaines telles que Los Angeles.

Le plus récent livre associé à l'École de L.A. est celui écrit sous la direction de Michael J. Dear<sup>20</sup> en 2001 adoptant un titre sans équivoque *From Chicago to L.A. : Making Sense of Urban Theory*. Cet ouvrage se veut une critique des théories classiques en études urbaines inspirées de l'École de Chicago, surtout celles visant à expliquer les phases les plus récentes de l'évolution des régions métropolitaines. Les contributeurs cherchent d'abord à identifier les faiblesses des théories antérieures pour comprendre le cas de Los Angeles, souvent perçu comme un cas d'exception. L'évolution de l'agglomération de Los Angeles est plutôt appréhendée comme un prototype présentant un ensemble de tendances annonciatrices du développement futur des autres régions métropolitaines étasuniennes et suggère ainsi une alternative aux théories urbaines classiques inspirées de l'École de Chicago. Cet ouvrage complète également une série de trois livres portant spécifiquement sur la croissance urbaine de l'agglomération de Los Angeles. Il s'agit, d'une part, de *Rethinking Los Angeles* publié en 1996 qui tâche d'expliquer les particularités de la croissance économique, démographique et spatiale de L.A. et comment elle est devenue une méga région; d'autre part, de *Urban Latino Cultures : La Vida Latina en L.A. en 1999* qui se concentre tout spécialement sur l'impact de la montée démographique de la population latino américaine sur les dynamiques et les structures sociales de l'agglomération. À partir de ces deux ouvrages, on voit déjà émerger les thèmes prioritaires de l'École de L.A. : la croissance métropolitaine et les dynamiques sociales dans toutes leurs complexités.

L'École de Chicago prenait à l'origine pour modèle la ville industrielle capitaliste et partait du principe que la ville se développe à partir d'un noyau central se diffusant vers la périphérie d'une manière plus ou moins linéaire et cohérente. L'École de L.A. rompt en quelque sorte avec ce principe en suggérant que ce ne soit plus le centre qui organise la périphérie. Les dynamiques de croissance ne seraient plus unidirectionnelles mais bien plutôt multidirectionnelles et polycentriques. C'est ce qui caractériserait principalement le passage

---

<sup>20</sup> Michael J. Dear est professeur de géographie à la *University of Southern California*.

de la ville moderne décrite par l'École de Chicago à la ville postmoderne décrite par l'École de L.A.

Dans cette explication générale de la « post métropolisation » du territoire, cette école de pensée identifie un certain nombre de réalités décrivant la complexité associée avec les conditions de l'urbanité postmoderne. À commencer par le vide politique des territoires satellites où les intérêts privés dominent. On évoque ici la montée des communautés d'intérêts qui contrôlent l'espace au point de s'isoler et de devenir presque autosuffisantes du point de vue des principaux services publics et des infrastructures urbaines ainsi que de véritables forteresses du point de vue de la sécurité. L'obsession pour la sécurité provoque aussi des aménagements d'espaces pseudo publics destinés à exclure, tant par leur fonction que par leur représentation cognitive, les indigents.

Parallèlement à cela, l'École de L.A. tâche de décrire et de comprendre l'évolution démographique caractérisée par l'immigration massive, qu'elle soit légale ou illégale, qu'elle provienne de l'Amérique Latine ou d'Asie. Los Angeles est ainsi devenue une région hautement hétérogène composée d'une combinaison d'enclaves relativement homogènes ayant chacune leur identités propres. L'immigration a un impact direct sur la compétitivité de cette région qui a profité économiquement d'une main-d'œuvre bon marché pour la production de biens exigeant de la flexibilité dans la production. S'ajoute à cela une région dont le taux d'exclus et de sans abris est parmi les plus élevés en Amérique et où les problèmes de criminalité mettent la région sous une perpétuelle tension. L'exemple de Los Angeles va au-delà des relations conflictuelles classiques aux États-Unis entre la minorité noire et la majorité blanche. Une plus grande place est faite au mélange multiforme des cultures (blanche, noire, latino, asiatique). On parle de « fusion » des cultures pour décrire certains courants culinaires, architecturaux, vestimentaires, artistiques, musicaux, culturels et même politiques. Ce phénomène de fusion se manifesterait même à l'endroit des cultures communes en unissant par exemple dans un même quartier des gens de nationalités latinos différentes dans un moule nord-américain. Les quartiers, les écoles, les organismes communautaires deviennent autant de lieux témoignant de la fusion des cultures et des idées.

Ces variables démographiques s'ajoutent à la complexité de cette région spécialement influencée par l'impact de la mondialisation. Los Angeles fait désormais partie du clan des premières villes mondiales au même titre que New York, Tokyo et Londres. Les processus

macro économiques ont également favorisé le développement du secteur tertiaire avancé, la production de haute technologie et l'accumulation des surplus économiques liés à l'économie métropolitaine et mondiale.

Enfin, le développement métropolitain de Los Angeles représente également un enjeu de taille pour l'environnement. L'étalement urbain de cette région a profondément transformé l'apparence physique du territoire et a transformé substantiellement l'environnement de cette région. De telle sorte que cette région fait désormais face à des problèmes majeurs en matière d'utilisation du sol, de pollution de l'air, d'accessibilité à l'eau potable, de gestion des infrastructures urbaines, etc. Ce qui met en évidence les enjeux du développement durable.

En fait, l'étalement urbain de cette région métropolitaine va au-delà des conventions normales par comparaison aux autres agglomérations étasuniennes. En ce sens, l'exemple de Los Angeles illustre les tendances les plus avancées de la métropolisation et en ce sens, il permet une certaine re-conceptualisation des phénomènes liés à la complexité du modèle polycentrique du développement façonné par les forces locales, nationales et mondiales. Ce modèle polycentrique va plus loin que la simple diffusion des fonctions urbaines et implique également une re-centralisation du développement au sein de petits pôles. Par des néologismes tels que : *exopolis*, *ex-city*, *city outer*, *the expanding outer*, etc. l'École de L.A. tente d'aller plus loin que la distinction classique entre *urban* et *suburban* :

*At the same time as decentralization was occurring, however, there was another major development that was reshaping urban form in Los Angeles and many other metropolitan regions even more dramatically, a recentralization process that would place much greater stress on the traditional conceptual frameworks on urban analysis. The primary form of this recentralization can be described most simply as peripheral urbanisation or the urbanization of suburbia, but within this slightly oxymoronic phrase is contained what some contemporary observers claim is one of the most radical transformations of urban life and landscape ever seen, a far-reaching deconstruction and reconstruction of urban form. (Soja, 1996 : 435).*

Ce changement morphologique s'accompagne d'une transformation profonde de la géographie de la production fondée sur un nouveau type d'urbanité. Cela met en évidence les concepts de production flexible et d'économie en réseau notamment ceux associés à la nature même du développement de haute technologie dont le sud de la Californie représente un archétype pour des économistes géographes tels que Scott (1996, 2001). L'activité économique de cette région repose sur de multiples noyaux de production

spécialisés dispersés sur l'ensemble du territoire. Les nouvelles technologies de communication permettent en quelque sorte de dépasser les contraintes spatiales de production.

Une autre conséquence à cette forme de métropolisation serait la re-polarisation des classes sociales. Une ville mondiale de premier plan comme Los Angeles a la capacité d'attirer les services et les entreprises les plus sophistiqués du monde. Ce qui suscite la création d'emplois de haut de gamme et fortement rémunérés pour ceux disposant de qualifications de pointe. Pour les individus sans qualification ou sans statut officiel, les conditions salariales se situent à l'opposé de l'échelle salariale. Cette polarisation ne se ferait plus uniquement sur une base raciale mais elle se ferait de plus en plus sur la discrimination entre ceux qui ont des qualifications et ceux qui n'en ont pas. Cela se traduirait sur le plan spatial par l'homogénéisation des espaces résidentiels, privés et publics. Le modèle de Los Angeles incarne d'un côté la vision privatisée de la croissance métropolitaine et l'isolement des communautés opulentes se développant dans des zones satellites du territoire métropolitain et de l'autre, la création de ghettos marginalisés composés d'exclus écartés des avantages de la croissance économique. Selon l'École de L.A., l'arrangement spatial est révélateur des rapports sociaux dans la région.

L'École de L.A. identifie deux points de rupture historique qui attesteraient des malaises sociaux générés par le modèle de développement métropolitain polarisé de cette région. Cette école se fonde notamment sur deux crises sociales majeures soit la rébellion de Watts en 1965<sup>21</sup> et l'insurrection urbaine de 1992<sup>22</sup> qui avait débuté par un cas de brutalité policière mais qui en fait tirerait ses origines de problèmes sociaux beaucoup plus profonds de racisme et d'injustice sociale. Le cas de Los Angeles représenterait un terrain fertile pour l'analyse des politiques ségrégationnistes (notamment en matière de zonage), des divisions raciales, de pauvreté et de violence urbaine. Ces deux rébellions ne constituent pas

---

<sup>21</sup> La rébellion de Watts a fait 34 morts, 1032 blessés et a conduit à près de 4000 arrestations. 6000 édifices ont été endommagés et la perturbation aurait fait plus de 40\$ millions en dommages.

<sup>22</sup> Le 29 avril 1992, la Ville de Los Angeles a explosé en violence pendant trois jours. Cette insurrection faisait plus de 50 morts et d'innombrables blessés ainsi que 750\$ millions en dommages. Si la crise de Los Angeles était le symptôme d'un conflit urbain et multiethnique profond, le catalyseur de l'insurrection fait suite à l'enregistrement et la diffusion d'un vidéo amateur montrant quatre policiers battant un automobiliste africain-américain. Les policiers n'avaient alors été reconnus coupables que d'une sentence mineure en étant acquittés de 14 des 15 chefs d'accusation retenus contre eux par un jury du Comté de Ventura. La révolte éclatait quelques heures après la déclaration de la cour.

uniquement un symptôme de l'échec du modèle de développement métropolitain de Los Angeles. Ils ont aussi eu pour conséquences d'exacerber les tendances spatiales polarisatrices.

L'École de L.A. représente en quelque sorte une explication du phénomène de croissance de la région du sud de la Californie mais évoque aussi, d'un point de vue critique, les problèmes fondamentaux du modèle polycentrique de la métropolisation. Los Angeles se présente comme un présage des effets du capitalisme global sur le développement métropolitain et confronte ainsi des idées classiques en études urbaines.

Cependant, tout jeune courant de pensée est susceptible d'être l'objet de scepticisme. Ainsi, plusieurs chercheurs<sup>23</sup> dont Joel Kotkin, Robert Beauregard et Philip Ethington ont critiqué ce courant de pensée. Le portrait de Los Angeles tel que le dépeint l'École de L.A. serait selon certains trop noir et trop négatif par comparaison aux faits. On reproche à cette école de pensée de ne pas être au diapason des politiques publiques et de trop critiquer sans apporter de solutions constructives. Une autre critique suggère que Los Angeles n'est pas forcément un cas particulier. Il est vrai qu'avec une panoplie de néologismes et en mettant en exergue les particularités de Los Angeles, on a parfois du mal à comprendre et à généraliser la théorie que tente de mettre en place cette école de pensée. De passer de l'École de Chicago à l'École de L.A. sans discuter les théories qui ont été développées entre les deux, représente un quelconque raccourci par rapport aux développements des études urbaines aux États-Unis.

Cela dit, l'École de L.A. a le mérite d'ouvrir les frontières vers de nouvelles interprétations théoriques et méthodologiques dans l'explication de la transformation de la forme urbaine. Cette transformation serait marquée par des vagues consécutives de restructuration urbaine sous fond d'inégalités spatiales et de crises sociales que ce courant de pensée a tâché d'articuler. La métropolisation est un processus en plein essor et les problèmes qui en émergent représentent des défis de première importance pour les habitants, les autorités locales, les citoyens et les groupes civiques des régions métropolitaines. Ce courant de pensée est donc pertinent pour mieux comprendre les principales transformations en cours

---

<sup>23</sup> Nous tirons certains de ces propos d'un article de la revue *Chronicle of Higher Education* : Miller, D.W. (2000). « *The New Urban Studies : Los Angeles scholars use their region and their ideas to end the dominance of the Chicago School* ».

au sein des grandes régions métropolitaines étasuniennes et représente désormais un pan incontournable de la littérature en études urbaines.

### **2.3 Conclusion**

Ce chapitre nous a permis de décrire le contexte à l'intérieur duquel émerge le nouveau régionalisme métropolitain à partir des années 1990. La perspective de la polycentricité permet de faire ressortir les problèmes politiques, sociaux, économiques et culturels que pose la métropolisation au sein des grandes agglomérations et surtout, nous conduit à revoir non seulement notre conception de l'organisation et du développement urbain, mais également les modes de gestion des agglomérations. Si l'École de Los Angeles et les autres perspectives théoriques évoquées précédemment visent surtout à décrire les transformations économiques, sociales et spatiales des agglomérations, la question qui se pose au nouveau régionalisme au début des années 1990 est la suivante : comment gouverner un territoire dont l'organisation spatiale est désormais polycentrique?

Comme nous le verrons plus loin, une des idées fortes du nouveau régionalisme repose sur la prémisse que pour relever les défis posés par l'étalement urbain, la croissance démographique, les défis environnementaux, la ségrégation sociale et la compétitivité économique globale, les régions métropolitaines doivent développer des stratégies et des politiques à l'échelle métropolitaine afin d'y réussir. Si cela est vrai, les villes-centres et les banlieues devraient alors avoir un intérêt à adopter des stratégies économiques prenant une forme métropolitaine ou à tout le moins coopérative au lieu de rivaliser les unes contre les autres.

Le nouveau régionalisme représente en ce sens un effort visant à mieux comprendre l'état de la métropolisation et la dynamique des ensembles métropolitains en proposant une réponse socio-politique vis-à-vis les problèmes et les opportunités associés avec la métropolisation.



## CHAPITRE 3

### L'ORGANISATION MUNICIPALE ET MÉTROPOLITAINE AUX ÉTATS-UNIS

---

Ce chapitre fait le point sur l'organisation institutionnelle locale, supramunicipale et métropolitaine dans les grandes régions urbaines comparables à Baltimore aux États-Unis<sup>24</sup>. Le système municipal étasunien se caractérise par l'absence de réformes structurelles majeures des instances locales. Nous passons alors en revue les moyens alternatifs qui ont été développés afin de gérer les fonctions régionales et métropolitaines. Ces mesures comprennent le renforcement et la consolidation des comtés, le phénomène d'éclosion des agences unifonctionnelles, l'influence des programmes fédéraux sur la dynamique municipale et métropolitaine ainsi que la création des conseils régionaux. Nous examinons enfin l'organisation des pratiques métropolitaines aux États-Unis qui se présente comme une mosaïque d'approches où se chevauchent les approches gouvernementales et celles qui adoptent plutôt une forme informelle de type gouvernance.

#### 3.1 Évolution de l'organisation municipale et métropolitaine aux États-Unis

##### 3.1.1 L'organisation institutionnelle locale

Le système d'organisation municipale aux États-Unis s'est construit vers la fin du XVIII<sup>e</sup> et le début du XIX<sup>e</sup> siècle sur la base de comtés et de municipalités (*municipalities, townships*). L'organisation municipale relève directement des États et chacun peut, en principe, développer ses propres traditions municipales. Ainsi, l'organisation municipale repose essentiellement sur deux types d'institutions :

---

<sup>24</sup> Plusieurs des données et certaines analyses s'inspirent des conclusions de l'étude de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), portant sur le profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis et dont le terrain d'enquête s'est déroulé entre les mois de novembre 1999 à février 2000. Lors de ce terrain d'enquête, nous avons effectué une partie de nos recherches auprès du *National Association of Regional Councils* et du *National Association of Counties* ainsi qu'auprès de la Bibliothèque générale de l'Université Johns Hopkins, dépositaire des données officielles du gouvernement fédéral.

1. les unités gouvernementales à vocation générale comprenant les municipalités et les comtés;
2. les unités gouvernementales spécialisées comprenant les agences unifonctionnelles (*special districts governments* et *special-purpose authorities*) et les commissions scolaires.

En 1997, on recensait 3 043 comtés aux États-Unis (auxquels s'ajoutent 31 *city/county consolidated governments*) et 36 001 municipalités (tableau 3.1). Chaque comté se compose de plusieurs gouvernements locaux (municipalités, cantons ou autres). Les comtés assument également la responsabilité des territoires non-incorporés n'appartenant pas à d'autres gouvernements locaux. Chaque État possède une organisation municipale spécifique avec des règles, des partages de responsabilités ou des systèmes fiscaux différents. Les comtés sont à l'origine des sous-divisions administratives des États et leurs définition territoriales sont pré-déterminées par les États. À partir des années 1920, ils ont vu leurs responsabilités locales et régionales s'étendre. Les municipalités étaient pour leur part créées au fur et à mesure que les populations se concentraient dans les agglomérations villageoises ou urbaines. Les municipalités sont généralement établies par pétition (ou requête) auprès des États lorsqu'une masse critique de personnes habitant sur un territoire donné est disposée à détenir ses propres pouvoirs sur la gestion des services de proximité comme la protection contre les incendies, la réglementation municipale, les travaux publics, les services d'eau et d'aqueduc, les installations sanitaires ainsi que d'autres services et infrastructures municipales.

Une autre forme d'institution locale est très répandue également aux États-Unis. Il s'agit des agences unifonctionnelles ou *special districts* qui sont en fait des organismes publics à vocation spécialisée. Cette dernière catégorie consiste en 13 726 commissions scolaires et 34 683 agences unifonctionnelles assumant d'autres tâches spécialisées. De manière générale, l'organisation municipale aux États-Unis se caractérise par l'absence de réformes municipales majeures, c'est à dire par le peu d'importance accordée à des réformes visant la fusion ou l'annexion municipale.

Jusqu'en 1920 environ, l'extension des agglomérations était vite rattrapée et résolue par la pratique de l'annexion des territoires périphériques par la ville la plus importante. Une telle opération plutôt commune se faisait souvent avec l'accord même des municipalités de

banlieue qui le plus souvent ne disposaient pas des ressources nécessaires pour offrir des infrastructures et des services publics à leurs populations. Dans ce contexte de dominance monocentrique, les questions métropolitaines n'étaient pas un enjeu aussi capital puisque le système municipal était alors suffisamment flexible et coïncidait relativement bien avec la réalité urbaine de l'époque.

TABLEAU 3.1  
ÉVOLUTION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AUX ÉTATS-UNIS, 1952-1997

Type de gouvernement	1952	1962	1972	1982	1992	1997
Comtés	3 052	3 043	3 044	3 041	3 043	3 043
Municipalités	34 009	35 142	35 508	35 810	35 935	36 001
Commissions scolaires	67 355	34 678	15 781	14 851	14 422	13 726
Agences unifonctionnelles	12 340	18 323	23 885	28 078	31 555	34 683
<b>Total</b>	<b>116 805</b>	<b>91 237</b>	<b>78 269</b>	<b>81 831</b>	<b>85 006</b>	<b>87 504</b>

Source: Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1998. Tiré de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 15.

Si les annexions municipales sont encore de mise dans quelques parties du pays, elles ne concernent généralement qu'une fraction minimale du territoire métropolitain et il ne saurait être question désormais de réelles mesures métropolitaines.

### 3.1.2 Une organisation municipale caractérisée par la fragmentation

L'organisation municipale et supramunicipale aux États-Unis est généralement marquée par le déclin du poids démographique et territorial des zones centrales dans leur environnement métropolitain. Le tableau 2.4 au chapitre précédent montrait que le poids démographique des villes-centres au sein des 30 métropoles comprises dans l'échantillon s'élève à 26%. Ce qui veut aussi dire que près de 75% des habitants de ces régions métropolitaines habitent dans des municipalités de banlieue. Cela reflète l'impact de la représentation politique des banlieues auprès des gouvernements supérieurs et dans l'ensemble métropolitain. Cela reflète également l'état de la fragmentation municipale au sein des régions métropolitaines.

Plusieurs décennies de pratiques urbaines soutenant massivement la déconcentration territoriale et l'autonomie municipale se caractérisent donc notamment par une fragmentation politico-institutionnelle importante au sein des régions métropolitaines. C'est ainsi qu'en l'absence de réformes municipales majeures s'est constitué autour de la ville-centre, une multitude d'unités administratives. Le tableau 3.2 décrit l'état de la fragmentation du secteur public local au sein de l'échantillon.

En règle générale aux États-Unis, les régions métropolitaines sont fragmentées entre quelques comtés et un très grand nombre de municipalités. Par exemple, des régions comme Minneapolis, Philadelphie ou Pittsburgh vont compter entre 350 et plus de 400 gouvernements locaux, alors que les régions de Boston, Cleveland, Détroit, Saint-Louis ne comptent pas moins de 200 gouvernements locaux. Le nombre de gouvernements locaux dans les régions métropolitaines du Nord-Est et du Centre-Ouest atteignent en moyenne 10 par tranche de 100 000 habitants. Avec respectivement 17,5, 13,8 et 13,5, les régions métropolitaines de Pittsburgh, Cincinnati et Minneapolis se distinguent nettement au chapitre du nombre de gouvernements locaux par tranche de 100 000 habitants. Dans ce groupe, Milwaukee fait figure d'exception avec seulement 94.

La fragmentation municipale est par ailleurs beaucoup moins importante au sein des régions métropolitaines des zones Sud et Ouest. Seulement trois d'entre elles dépassent la centaine de gouvernements locaux soit Atlanta, Dallas et Washington. Certaines ont une structure très peu fragmentée dont notamment Baltimore, Norfolk, Sacramento, San Diego et San Jose. La moyenne du nombre de gouvernements locaux par tranche de 100 000 habitants se situe à 2,9% pour les régions du Sud et à 1,9% pour les régions de l'Ouest (tableau 3.2). On remarque également que certaines régions métropolitaines sont comprises à l'intérieur d'un seul comté pour certaines régions du Sud et de l'Ouest. C'est notamment le cas pour Miami, San Diego et San Jose. Dans ces régions, on peut présumer que le comté central peut jouer un rôle important en terme de planification ou de gestion métropolitaine.

Même dans les régions où la fragmentation municipale est moins prononcée, cela ne garantit pas une plus grande coopération entre les gouvernements locaux. L'intensité de la concurrence ne viendrait pas forcément du nombre mais plutôt du pouvoir de force politique des gouvernements locaux. Cette réalité se révèle davantage à travers l'étude de cas de Baltimore. Même si le nombre de gouvernements locaux y est peu élevé, on remarquera dans la deuxième partie que le dynamisme métropolitain n'y est pourtant pas remarquable. Par exemple, des régions métropolitaines telles que Minneapolis ou Boston et même dans une certaine mesure Pittsburgh ont, malgré une fragmentation intergouvernementale forte, réussi à implanter des solutions originales sur le plan métropolitain et parfois même des institutions régionales fortes. Dans tous ces cas, les gouvernements locaux de banlieue se répartissent en de petites communautés avec leurs particularités propres. Certaines peuvent être riches, certaines peuvent être pauvres, certaines peuvent aussi partager des problèmes communs avec la ville-centre ou avec les autres banlieues de première couronne

et enfin, certaines peuvent ne pas disposer de la masse critique nécessaire pour assurer tous les services locaux à leurs citoyens. Au contraire, la présence de gouvernements locaux de banlieues d'importance peut s'avérer un frein à la coopération métropolitaine puisque ces derniers concentrent le pouvoir et sont généralement auto-suffisants.

L'environnement métropolitain se caractérise donc presque partout par une intensification de la concurrence inter-municipale. Comme l'ont souligné plusieurs auteurs dont Lefèvre (1992) et Ascher (1995), le processus de déconcentration territoriale se traduit par un décalage important entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel menant à une dynamique conflictuelle plutôt que coopérative à l'échelle métropolitaine. En effet, les structures démocratiques locales n'accommodent pas facilement la vision régionale. Les élus locaux sont en fait nommés pour être imputables aux municipalités et non pour s'occuper des enjeux ou des structures régionales.

Rusk (1996) réfère plutôt à l'inélasticité des villes-centres afin d'illustrer le diachronisme entre l'étalement des agglomérations urbaines et l'évolution des structures politiques à l'échelle locale. Ainsi, même si le mouvement de fusions ou d'annexions forcées est à toutes fins utiles révolu, cela ne veut pas dire que les villes-centres ne sont jamais élastiques. On note une différence importante entre les régions métropolitaines du Sud et de l'Ouest, d'une part, et celles de l'Est et du Centre-Ouest, d'autre part. Ainsi comme l'indique le tableau 3.3, il existe des villes-centres qui ont été en mesure d'augmenter la superficie de leur territoire.

Les villes-centres des zones Est et Centre-Ouest sont demeurées inélastiques depuis une trentaine d'années maintenant. À l'opposé, certaines villes-centres des régions Sud et Ouest ont fait preuve d'une grande élasticité entre 1970 et 2000. C'est le cas par exemple des régions de Dallas, Forth Worth, Houston et San Antonio dans la zone Sud et de Denver, Phoenix et Portland et San Jose dans la zone Ouest.

TABLEAU 3.2  
ÉTAT DE LA FRAGMENTATION MUNICIPALE, 1997

Régions métropolitaines	Comtés (Nombre)	Municipalités (Nombre)	Nombre de gouvernements locaux (Total)	Gouvernements locaux par tranche de 100 000 pop.*
<b>Nord-Est</b>	<b>22</b>	<b>1 030</b>	<b>1 052</b>	<b>10,0</b>
Boston	8	264	272	8,4
Philadelphie	8	354	362	7,4
Pittsburgh	6	412	418	17,5
<b>Centre-Ouest</b>	<b>71</b>	<b>1 681</b>	<b>1 752</b>	<b>10,1</b>
Cincinnati	12	198	210	13,8
Cleveland	6	196	202	9,3
Detroit	6	212	218	5,1
Indianapolis	8	273	281	20,4
Kansas City	11	171	182	11,5
Milwaukee	4	90	94	6,6
Minneapolis	13	331	344	13,5
St. Louis	11	210	221	8,9
<b>Sud</b>	<b>78</b>	<b>611</b>	<b>689</b>	<b>2,9</b>
Atlanta	20	107	127	4,3
Baltimore	6	20	26	1,1
Dallas	8	145	153	5,7
Fort Worth	4	60	64	4,7
Houston	6	79	85	2,6
Miami	1	27	28	1,4
Norfolk-Virginia Beach	6	11	17	1,2
San Antonio	4	33	37	2,8
Tampa	4	35	39	1,9
Washington	19	94	113	2,7
<b>Ouest</b>	<b>24</b>	<b>285</b>	<b>309</b>	<b>1,9</b>
Denver	4	31	35	2,2
Oakland	2	32	34	1,6
Phoenix	2	32	34	1,5
Portland	6	56	62	4,1
Sacramento	3	13	16	1,2
San Diego	1	18	19	0,8
San Francisco	2	32	34	2,1
San Jose	1	15	16	1,1
Seattle	3	56	59	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>195</b>	<b>3 607</b>	<b>3 802</b>	<b>5,6</b>

Sources : Bureau of the Census, *Census of Governments, 1997*; Adapté de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 52.

\* Les calculs ont été réalisés à partir des estimations de la population métropolitaine en 1999.

**TABLEAU 3.3**  
**VARIATION DE LA SUPERFICIE DES VILLES-CENTRES**  
**ENTRE 1970 ET 2000**

<b>Région métropolitaine</b>	<b>Superficie Ville centrale 1970, Km2</b>	<b>Superficie Ville centrale 2000, Km2</b>	<b>Variation 1970-2000 Km2</b>
<b>Nord-Est</b>			
Boston	119	125	6
Philadelphie	333	350	17
Pittsburgh	143	144	1
<b>Centre-Ouest</b>			
Cincinnati	202	202	0
Cleveland	197	201	4
Detroit	357	359	2
Indianapolis	983	936	- 46
Kansas City	819	812	- 7
Milwaukee	246	249	3
Minneapolis	143	142	- 1
St. Louis	159	160	2
<b>Sud</b>			
Atlanta	341	341	1
Baltimore	203	209	6
Dallas	688	887	199
Fort Worth	531	758	227
Houston	1 124	1 501	377
Miami	89	92	4
Norfolk-Virginia Beach	570	643	73
San Antonio	477	1 056	579
Tampa	219	290	71
Washington	159	159	0
<b>Ouest</b>			
Denver	247	397	151
Oakland	138	145	7
Phoenix	642	1 230	588
Portland	231	348	117
Sacramento	243	252	9
San Diego	821	840	19
San Francisco	118	121	3
San Jose	353	453	100
Seattle	217	217	1
<b>TOTAL</b>	<b>11 108</b>	<b>13 621</b>	<b>2 513</b>

Sources : U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 1978 et 1998; U.S. Census Bureau, *County and City Data Book*, 2000, Table C-1.; Adapté de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 59.

Ce que ces données nous disent, c'est que les plus vieilles villes-centres situées principalement dans les zones Est et Centre-Ouest ne sont plus en mesure d'annexer de nouveaux territoires puisqu'elles sont ceinturées par des territoires incorporés (ou municipalisés). Certaines régions plus jeunes situées dans les zones Sud et Ouest ont encore souvent des territoires non-incorporés et il est plus facile pour les villes-centres appartenant à ces régions d'annexer ces territoires.

Ce processus n'implique toutefois pas de fusions ou d'annexions forcées. Il s'agit plutôt de règles préétablies par les États permettant aux municipalités d'annexer les territoires limitrophes. Dans le cas des trois villes du Texas, Dallas, Forth Worth et Houston, il s'agit du *Municipal Annexation Act* adopté en 1963 qui permet aux municipalités disposant d'une charte *Home Rule* d'étendre leurs territoires par l'annexion de territoires périphériques non-municipalisés (Champagne, Collin, Pineault et Poitras, 2000). Ce qui fait en sorte que parfois, des municipalités se retrouvent enclavées à l'intérieur des limites du territoire de la ville-centre.

Cela n'empêche pas ces régions métropolitaines d'être fragmentées sur le plan institutionnel et gouvernemental. Le nombre de gouvernements locaux par tranche de 100 000 habitants demeure parmi les plus élevés de leurs zones respectives pour Dallas, Forth Worth, Houston et Portland (voir tableau 3.2). À l'opposé, le nombre de gouvernements locaux per capita demeure relativement bas pour des villes élastiques telles que San Antonio, Phoenix, San Jose et Denver. Il n'existe donc pas de règles générales.

Malgré la présence de quelques villes élastiques, l'élaboration de politiques urbaines dans le contexte étasunien tend à être profondément influencée par le contexte de fragmentation institutionnelle. Bélanger et Léveillé (1996 : 51) décrivent ainsi les fondements de la concurrence intermunicipale :

[La concurrence intermunicipale institue] une course effrénée à l'investissement immobilier parce que les ressources fiscales qui résultent de cet investissement constituent le nerf de la guerre métropolitaine. Chaque communauté en arrive pratiquement à vendre son âme pour que des entreprises industrielles, des centres commerciaux et des développeurs résidentiels s'installent sur son territoire et apportent de l'eau au moulin pour le financement des services municipaux. Seules les très riches collectivités peuvent faire la fine bouche devant une telle logique. La majorité des autres n'ont pas d'autre choix que de concevoir des stratégies pour courtiser les investisseurs qui tirent, pour leur part, tous les avantages à se faire désirer.

Mais certains courants de pensée tendent plutôt à défendre l'idée selon laquelle la concurrence inter-municipale porte le fruit de l'efficacité en matière de gestion municipale. À ce chapitre, une des théories ayant le plus influencé les politiques tendant vers la déconcentration et la fragmentation territoriale et qui, à notre époque est toujours très influente, est l'école du *public choice*.

Cette école de pensée repose sur le postulat de l'individualisme méthodologique appliquant les principes de l'économie classique à l'étude de la politique. Développé à partir des années 1950 à partir notamment des travaux de Tiebout (1956), la littérature sur le *public choice* est généralement associée à l'étude des modèles spatiaux de politique électorale et a pour but de comprendre la performance des gouvernements, soit une approche se concentrant sur les préférences individuelles en matière de biens publics. Une région métropolitaine est ici considérée comme un marché comprenant plusieurs municipalités et dans lequel les individus ont une tendance naturelle à maximiser leur satisfaction concernant le niveau de taxation qu'ils sont prêts à assumer pour les services fournis par les gouvernements locaux.

Dans cette perspective, un système métropolitain fragmenté entre plusieurs municipalités favorise une structure compétitive de gouvernements locaux permettant d'offrir un panier de services publics dans chaque municipalité. Dans la perspective du *public choice*, un certain découpage du territoire permet d'offrir une gamme très variée de produits urbains et de répondre ainsi aux multiples besoins des individus et des entreprises. Le raisonnement du *public choice* repose sur l'idée que, dans un contexte de fragmentation institutionnelle à l'échelle métropolitaine, les gens qui ne sont pas satisfaits avec les services offerts par une municipalité ou le niveau d'impôt qu'ils paient, n'ont qu'à « voter avec leurs pieds » et déménager vers une autre municipalité.

La théorie du *public choice* est en fait une philosophie politique fort répandue en Amérique qui sert de principal argument afin de préserver l'autonomie municipale. La compétition entre les gouvernements locaux est perçue, spécialement par la tradition conservatrice-républicaine, comme un facteur positif de gestion des finances publiques locales. Cette idéologie n'est toutefois pas complètement opposée à certaines modalités de coopération métropolitaine, en particulier si ce genre de coopération permet d'améliorer de manière plus efficace la gestion d'un vaste territoire (Sancton, 1994). Mais il n'en demeure pas moins que les fondements de cette école de pensée ont influencé de nombreuses politiques urbaines -

tant nationales que locales - et prôné la déconcentration territoriale en permettant ni plus ni moins aux citoyens de voter avec leurs pieds.

Dans le contexte actuel, il s'avère donc difficile pour de nombreuses métropoles d'en arriver à établir une vision régionale commune et encore moins une instance de concertation ou de coordination forte pour le développement des stratégies de développement urbain ou des stratégies visant le contrôle de la croissance urbaine. La fragmentation politico-institutionnelle et son corollaire, la forte autonomie des municipalités, expliquent en bonne partie l'échec des nombreuses tentatives de concertation métropolitaine en Amérique du Nord.

Pourtant, la fragmentation politique n'est pas toujours un moyen efficace et rationnel de gouverner les régions. Elle comprend aussi son lot d'effets pervers. Parmi les impacts négatifs de la fragmentation et de la compétition municipale on compte :

1. la rivalité entre municipalités transforme des limites municipales en barrières sociales et peut intensifier la ségrégation raciale en réduisant la mobilité sociale et résidentielle;
2. l'affaiblissement des villes-centres et les plus vieilles zones de banlieues en exacerbant la compétition pour les ressources économiques et foncières;
3. la difficulté d'établir une coordination des grandes infrastructures régionales comme l'intégration des systèmes de transports publics ou la coordination économique;
4. la difficulté d'appliquer des principes visant le développement durable.

Néanmoins, il semble qu'aux États-Unis les réformes structurelles sont évitées au profit d'approches alternatives afin de préserver l'efficacité liée à la compétition entre les gouvernements locaux. Parmi ces moyens, on peut mentionner le recours aux agences unifonctionnelles et le renforcement des comtés centraux.

## **3.2 L'évolution du régionalisme aux États-Unis**

### *3.2.1 La période des réformes structurelles aux États-Unis*

Dans le contexte du développement industriel du début du siècle, le système de production de masse favorise le développement et la croissance des zones urbaines qui vite poursuivront leur expansion démographique et spatiale au-delà des limites géographiques délimitant les villes-centres. La plupart des activités économiques tendent malgré cela à se concentrer dans la ville-centre. Les zones résidentielles en périphérie commencent néanmoins à se développer au rythme de l'évolution des systèmes de transport routier (construction de routes) ainsi que des transports individuels (automobile) et publics (tramway, autobus, métro, etc.) (Chudacoff et Smith, 1994). Néanmoins, jusqu'aux années 1920, les régions métropolitaines étasuniennes se caractérisent par une forme urbaine nettement monocentrique à l'intérieur de laquelle les villes-centres demeurent prédominantes, sinon hégémoniques dans leur environnement métropolitain.

Les municipalités de banlieue ne disposaient pas, à cette époque, d'un pouvoir d'influence politique très grand et n'avaient pas toujours non plus les ressources ni la capacité administrative nécessaires afin de gérer adéquatement le développement ni celle de fournir les services municipaux et les infrastructures publiques minimales. Les villes-centres avaient alors le beau jeu d'élargir leurs limites géographiques afin d'annexer les banlieues se développant au pourtour des centres urbains avec l'assentiment politique des États. Il existe quelques exemples notoires de fusions ou d'annexions majeures de municipalités. On peut mentionner à ce chapitre le regroupement survenu en 1854 de toutes les municipalités du Comté de Philadelphie en une seule municipalité. Le regroupement municipal de New York en 1898 constitue également un fait marquant de cette période alors que quinze municipalités urbaines et onze villages répartis sur cinq comtés différents et ces comtés étaient fusionnés pour former la ville de New York (Sancton, 2000). Les fusions de cette ampleur constituent cependant des exceptions plutôt que la règle aux États-Unis.

Ce que l'on pouvait observer de manière plus courante cependant étaient des annexions volontaires de petites municipalités aux plus grandes. Souvent aussi, les territoires périphériques aux villes-centres n'étaient pas encore incorporés et les territoires limitrophes étaient simplement consolidés à la ville-centre ou au comté. Parfois même, la solution envisagée était la fusion de tous les territoires d'un comté comme ce fut le cas notamment

pour Baltimore en 1851 et Saint-Louis en 1876 qui sont depuis devenues villes indépendantes.

Typiquement, ce sont les législatures des États qui, à cette époque, sans recours à aucun processus démocratique ni référendum arrêtaient les ordonnances d'annexion ou de regroupement municipal des banlieues aux villes-centres ou de consolidation des territoires ou même des comtés. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est par le biais de lois spéciales (*Special Act Legislation*) qu'étaient adoptées ces mesures alors qu'à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle la plupart des États disposent de lois plus générales encadrant les processus de fusion ou d'annexion municipales (Hamilton, 1999b). En général, ces procédures légales facilitaient les annexions qui s'effectuaient à la demande des municipalités les plus importantes et au nom de l'efficacité administrative.

Parmi les facteurs souvent invoqués pour expliquer cette période fertile en annexions municipales, on mentionne le *boosterism* alimenté par le désir des maires et des hommes d'affaires à voir grandir le prestige et la dimension de leur ville dans le contexte national (Chudacoff et Smith, 1994). On retrouvait généralement au début du XX<sup>e</sup> siècle de meilleurs services municipaux et privés au sein des villes-centres et souvent pour moins cher en raison des économies d'échelle. Sans oublier qu'à cette époque on assumait comme étant normal les annexions des zones limitrophes aux villes-centres, une perception qui s'est dissipée plus tard (Hamilton, 1999). En somme, les intérêts politiques ont eu tendance à favoriser les villes-centres et ce, plus particulièrement jusqu'aux années 1920 sur le plan des réformes municipales. Jackson (1985 : 140-141) résume cette période ainsi :

*Without exception, the adjustment of local boundaries has been the dominant method of population growth in every American city of consequence. If annexation (the addition of unincorporated land to the city) or consolidation (the absorption of one municipal government by another, usually adjacent) had not taken place, there would now be no great cities in the United States in the political sense of the term.*

Le mouvement d'annexion et d'expansion territoriales des villes-centres s'est, à quelques exceptions près, effacé graduellement dans les années 1920 et a fait place à deux mouvements. D'une part, un mouvement anti-régionaliste suffisamment fort pour limiter le pouvoir des grandes villes d'élargir leurs territoires et d'autre part, un mouvement de tentatives de réformes métropolitaines qui ont la plupart du temps échoué.

### *3.2.2 Le renforcement des banlieues*

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, la dynamique métropolitaine est marquée par le renforcement graduel des banlieues. Les municipalités de banlieue tendent à cette époque à diversifier leur base résidentielle et économique. Elles se sont d'abord mises à accueillir des populations plus prospères provenant de classes moyennes favorisées qui souhaitent améliorer leurs conditions de vie tout en recherchant des lieux de résidence plus exclusifs que l'environnement cosmopolite des villes-centres. Par le fait même, les commerces ont suivi ces populations disposant d'un pouvoir d'achat de plus en plus grand. Déjà, au début des années 1920, le mouvement de fusion et d'annexion municipales avait commencé à ralentir dans les régions Est et Centre-Ouest. Jackson (1985) énumère trois raisons ayant significativement freiné ce mouvement :

1. la progression des distinctions de classe sociales et raciales entre les villes-centres et les banlieues;
2. le renforcement des pouvoirs et du rapport de force des municipalités de banlieue;
3. l'apparition de nouvelles lois adoptées par les États qui ont rendu les annexions et les fusions municipales plus difficiles.

Le mouvement d'étalement urbain avait de toute évidence commencé un peu avant le début du XX<sup>e</sup> siècle. Chudacoff et Smith (1994) associent le début de ce mouvement dans le contexte étasunien avec les années 1890 alors que Fishman (1987) remonte pour sa part à 1850 et 1860. Avec le renforcement des banlieues et leur croissance démographique, ces dernières ont commencé à disposer d'un rapport de force de plus en plus grand auprès des législatures des différents États. C'est à partir de ce moment qu'est apparu un mouvement de résistance et d'opposition aux annexions municipales de la part des populations et des élus appartenant aux municipalités de banlieue. Des mesures légales ont par la suite été adoptées au sein des législatures d'État afin d'encadrer les processus d'annexion. Ces mesures légales affirment l'autonomie des municipalités incorporées et imposent généralement des consultations publiques sous forme de référendum prioritairement à toute annexion ou fusion municipales. Cette pratique n'était plus dès lors une solution métropolitaine viable. En plus de ces limites, les législatures des États ont parfois adopté des mesures facilitant l'incorporation des communautés en municipalités. Graduellement, le mouvement des annexions s'est mis à décroître au profit de l'autonomie des gouvernements

locaux (Hamilton, 1999a). Dans les années 1920<sup>25</sup>, et plus fortement par la suite, sont aussi apparues les techniques de zonage ainsi que le déploiement dans chaque municipalité de banlieue d'un appareil administratif de plus en plus professionnel et spécialisé.

On observe également au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle un développement initial concernant la création des instances métropolitaines. Nous pouvons citer l'exemple de Boston avec la création entre 1889 et 1895 des trois premières agences unifonctionnelles régionales du pays soit : le *Metropolitan Sewerage Commission*, le *Metropolitan Water Board* et le *Metropolitan Park Commission* (Petrelli, 1990a).

### 3.2.3 *Le premier mouvement de réformes métropolitaines*

La première vague de régionalisme aux États-Unis vers les années 1920 se caractérise selon Wallis (1994b) par une réaction aux pressions expansionnistes de la ville monocentrique industrielle. La production de masse favorisait la croissance urbaine et les villes-centres s'étendaient physiquement et démographiquement au-delà de leurs limites territoriales. Le discours des élites politiques de l'époque, dont les maires des plus grandes villes faisaient partie, tendait à favoriser l'élargissement des structures administratives des villes-centres afin d'intégrer le nouveau développement suburbain. Les arguments en faveur de l'unification des agglomérations sous un même gouvernement local visent l'amélioration de la coopération, la coordination du développement industriel et résidentiel, le contrôle de l'étalement urbain, l'amélioration de la sécurité et de la protection contre les incendies, le développement adéquat des infrastructures urbaines ainsi que l'uniformisation des programmes de santé publique<sup>26</sup>.

Les premiers réformateurs voient donc dans les fusions ou les annexions une solution simple afin de résoudre les problèmes liés à la croissance urbaine et à l'efficacité gouvernementale. Toutefois, les tentatives des grandes villes étasuniennes visant l'annexion des territoires de

---

<sup>25</sup> Selon Jackson (1985), l'introduction de la technique du zonage est associée avec une ordonnance de la ville de New York en 1916 pour protéger certains quartiers de la spéculation foncière. En 1926, 76 villes étasuniennes avaient adopté des plans de zonage inspirés du modèle de New York et en 1936, 1 322 pratiquaient le zonage. Cette pratique a vite fait d'être empruntée par les municipalités de banlieue.

<sup>26</sup> Wallis (1994b) et Teaford (1979) réfèrent aux arguments du maire de Boston Andrew Peters qui, en 1919, résumait à peu près ainsi les arguments en faveur de l'unification de la ville de Boston et de ses banlieues. Le maire avait entrepris un certain nombre d'initiatives auprès de la législature du Massachusetts afin d'obtenir le droit d'annexer les territoires de banlieue afin de créer le *Greater Boston*.

banlieue ont plus souvent qu'autrement échoué après les années 1920. Pour Teaford (1979) la période entre 1910 et 1940 correspond à l'ascendance ou la domination de la banlieue. Si pendant les années 1870-1900 l'expansion des territoires des 20 plus importantes villes étasuniennes dépassait largement en moyenne 20% par année, cette expansion ne représente plus que 0,5% entre 1930 et 1940 (Teaford, 1979 : 77). Alors que la qualité des services publics ne cessait de s'améliorer, la réputation de mauvaise gestion et de corruption des villes-centres ne s'améliorait pas. Teaford décrit le contexte municipal entre 1910 et 1940 de la manière suivante :

*During the period from 1910 to 1940, then, separatism appeared on the rise, unabated by the unifying appeal of superior central-city services. The social and economic forces that underlay earlier fragmentation persisted, but the factors that had encouraged amalgamation in the late nineteenth century no longer prevailed. Centripetal force did not balance centrifugal pull as it had in an earlier era. No longer was there as much rhetoric about services that only the big city could offer. Instead, there was more talk about the advantages of life in a small community, a homogeneous hometown where one could make one's influence felt. Americans wanted to separate into communities that would suit their particular purposes and where they would not confront opposition from people with different interests. They wanted to live in communities where everyone believed in green lawns and white picket fences, in sobriety, and in chastity. They did not want to live in communities where they would have to vie with conflicting viewpoints or battle manufacturers and their soot, ward heelers and their saloons. Fragmented suburbia offered them the opportunity to realize this peculiar paradise, and with the improvement of suburban services they no longer had to sacrifice comfort and convenience to attain this end. (Teaford, 1979 : 86)*

C'est dans ce contexte que l'une après l'autre, les initiatives visant l'annexion des banlieues aux villes-centres se sont mises à échouer. Bien que Teaford note quelques gains ici et là dans les municipalités de Cleveland, Chicago, Pittsburgh après 1920, il n'en demeure pas moins que ces gains sont particulièrement modestes comparativement aux périodes précédentes. Les échecs étaient par ailleurs beaucoup plus nombreux. La ville de Milwaukee échouait à plusieurs reprises entre 1925 et 1934 à consolider la ville et le comté, les réformistes de Boston échouaient à répétition auprès de la législature de l'État à faire naître le concept de *Greater Boston* et ceux de Saint-Louis étaient également frustrés à plusieurs reprises même après avoir obtenu un amendement en 1922 établissant des règles d'annexion claires pour la municipalité qui ne trouvait aucun preneur dans la région.

À partir de ce moment, il devenait évident que l'annexion municipale ne représentait plus une solution viable au problème de croissance métropolitaine. Au milieu des années 1920, il

se développe néanmoins une préoccupation politique et une réflexion relativement profonde sur les questions métropolitaines aux États-Unis. Les mesures de fusion et d'annexion (forcées ou non) sont délaissées au profit d'approches alternatives pour gérer les fonctions métropolitaines qui tendent à prendre une forme fédérative à l'échelle métropolitaine. On peut dire que l'idée du fédéralisme métropolitain vient en quelque sorte de l'Angleterre qui en 1888 créait le *London County Council*. Celui-ci proposait une forme de gouvernement favorisant à la fois la coopération métropolitaine et l'autonomie au niveau local.

On assiste alors aux États-Unis au renforcement des comtés comprenant de nombreux gouvernements municipaux et la montée de l'utilisation des agences unifonctionnelles de services municipaux comme solution aux besoins de coordination métropolitaine. On observe également la création de nouvelles instances métropolitaines. C'est en 1919 que sont fusionnées à Boston les trois premières agences unifonctionnelles régionales du pays pour créer le *Metropolitan District Commission*. En 1922, New York inaugure son premier Plan Régional et le Comté de Los Angeles forme le *Los Angeles County Regional Planning Commission*.

Parallèlement à cela, un renouvellement théorique et conceptuel du courant réformiste émerge à peu près à la même époque. Des groupes civiques et des spécialistes des questions urbaines s'intéressent de plus en plus aux questions régionales. On peut mentionner à ce chapitre, Lewis Mumford ainsi que plusieurs de ses collaborateurs du *Regional Planning Association of America (American Planning Association, 2002)*. On peut mentionner également les préoccupations du *National Municipal League*<sup>27</sup> qui créait en 1924 le *League's Committee on Metropolitan Government*. De ce mouvement ont émergé les travaux de Paul Studenski qui publiait en 1930 *The Government of Metropolitan Areas in the United States*. Cet ouvrage constitue selon Stephens et Wikstrom (2000) le premier ouvrage général sur la gouverne des régions métropolitaines. Studenski établissait clairement comme postulat à ses idées réformatrices que la ville-centre et les banlieues constituent une seule communauté économique et sociale et que les agglomérations sont artificiellement divisées par les autorités locales existantes : municipalités, agences unifonctionnelles et comtés. C'est donc à la fragmentation des structures gouvernementales que ces réformateurs s'intéressent tout particulièrement. Studenski se concentrait surtout sur la fourniture des

services gouvernementaux. Les problèmes urbains identifiés dans son ouvrage concernent surtout le fonctionnement de la ville comme la fourniture d'eau, les égouts, les routes, le transport, la police, la protection contre les incendies, la santé publique, la collecte des déchets, les parcs et les espaces verts, les écoles, les bibliothèques, etc.

La solution privilégiée par Studenski pour faire face à ces problèmes était définitivement gouvernementale. Il est parmi les premiers à avoir parlé du concept de « *Federated City* » comme solution politique viable aux problèmes métropolitains. Contrairement aux annexions ou aux consolidations de comtés, cette solution permet aux municipalités de continuer d'exister et d'exercer un certain contrôle au niveau local. Toutefois, ces municipalités devraient confier une partie de leurs responsabilités à un autre niveau de gouvernement, métropolitain celui là, qui disposerait de pouvoirs réels d'où l'expression « gouvernement métropolitain fédératif ». Les idées de Studenski sur la problématique de la fragmentation des structures municipales et sur la nécessité de créer de nouvelles instances métropolitaines fédératives auront une influence jusque dans les années 1970 (Stephens et Wikstrom, 2000).

Pour les réformateurs de cette génération incluant Studenski, McKenzie et Jones<sup>28</sup>, un des problèmes métropolitains majeurs est la fragmentation politico-institutionnelle et la concurrence inter-municipale venue des banlieues qu'ils considèrent comme inefficaces pour la fourniture des services régionaux et la coordination des grandes infrastructures métropolitaines. Ils commencent à concevoir ainsi les régions métropolitaines comme des entités socio-économiques cohérentes qui exigent des politiques publiques ou des instances politiques ou administratives correspondant à cette échelle. En somme, à partir des années 1920 et 1930, les préoccupations métropolitaines commençaient à surgir, tout spécialement auprès des urbanistes réformateurs.

Toutefois, ces idées et ces propositions n'ont pas eu un impact très grand sur les structures métropolitaines entre les années 1920 à 1940. Les exemples de Pittsburgh, Saint-Louis et Cleveland représentent selon Teaford (1979) des exemples éloquentes des revers répétés

---

<sup>27</sup> Le *National Municipal League* deviendra plus tard le *National Civic League*. Il s'agit d'un organisme très important aux États-Unis qui depuis le début défend les intérêts de la minorité noire.

<sup>28</sup> Roderick McKenzie publiait en 1933 un ouvrage intitulé *The Metropolitan Community* alors que Victor Jones publiait en 1942 un ouvrage intitulé *Metropolitan Government*. Ces deux livres sont considérés comme des classiques par Stephens et Wikstrom (2000).

visant la création de gouvernements métropolitains de type fédératif<sup>29</sup>. Ce dernier décrit comment la ségrégation sociale et culturelle et les structures politiques des métropoles étasuniennes ont engendré une opposition robuste à cette forme de gouvernance jusqu'aux années 1950. Ainsi, aucun gouvernement métropolitain de type fédératif n'a été créé aux États-Unis avant la création de *Metro Portland* plusieurs décennies plus tard. La manifestation la plus tangible de fédéralisme métropolitain à cette époque réside plutôt sous la forme la moins contraignante qu'il soit via la création d'agences unifonctionnelles régionales ou celle du renforcement des comtés.

### 3.2.4 Renouveau du régionalisme au milieu du XX<sup>e</sup> siècle

Pendant la crise économique des années 1930, le gouvernement fédéral s'intéressait déjà à la situation du développement métropolitain. Il commandait en outre en 1937 un rapport auprès du *National Resource Committee* intitulé : *Our Cities: Their Role in the National Economy*. Le rapport mettait en garde le gouvernement de l'impact de la ségrégation sociale et raciale grandissante, de l'expansion des bidonvilles et de la fragmentation politique des régions urbaines sur la reprise économique qui se faisait attendre malgré tous les efforts publics déployés par la politique du *New Deal*. Le rapport suggérait en outre de mettre en place des réformes institutionnelles métropolitaines afin de permettre une meilleure planification régionale (Dreier *et al.*, 2001).

Dès les années 1950, le gouvernement fédéral créait une commission afin d'étudier la situation des régions métropolitaines ainsi que leur gouvernabilité : le *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR). Les groupes de pression se sont également mis à s'intéresser aux questions métropolitaines notamment via le *Committee for Economic Development* représentant les groupes d'affaires. De manière générale, ces comités ont suggéré que des solutions structurelles et gouvernementales étaient nécessaires afin d'atteindre une réelle coordination métropolitaine. Le retour aux solutions de type fédératif via l'ajout d'un nouveau niveau de gouvernement intermédiaire (entre le niveau local et l'État) figurait plus que jamais parmi les modèles évoqués par cette génération de réformateurs métropolitains.

---

<sup>29</sup> Pour plus de détails sur ces trois études de cas voir le livre de Teaford (1979). Dans ce livre, l'auteur relate les efforts répétés de ces trois agglomérations pour créer différentes formes de structures gouvernementales métropolitaines.

### 3.2.4.1 Le fédéralisme métropolitain version canadienne

Si la mise sur pied de nouvelles instances régionales se fait attendre aux États-Unis, c'est au Canada que le fédéralisme métropolitain trouve d'abord un terrain plus fertile pour son application (Rothblatt et Sancton, 1993). Ce qui mérite d'être souligné, c'est le parallèle entre le courant réformiste aux États-Unis et celui du Canada ainsi que les différences profondes dans leurs finalités. Les efforts visant à créer une confédération d'arrondissements (bourgs), que l'on se trouve à Pittsburgh, Cleveland, Saint-Louis, Toronto ou Montréal participent à un même mouvement (Teaford, 1979; Collin, 1994; Pineault, 2000).

C'est en outre le rôle davantage affirmé des gouvernements provinciaux qui a conduit à la création de nouvelles institutions métropolitaines (ou à tout le moins supramunicipales) dans les plus importantes agglomérations telles que Montréal et Toronto. Le développement des agglomérations canadiennes ressemble, à plusieurs points de vue, à celui de leurs homologues étasuniennes. Les étapes du processus d'urbanisation y sont relativement comparables de même que les principales problématiques régionales : fragmentation municipale, croissance urbaine, insuffisance des infrastructures urbaines, questions de santé publique, manque de coordination, difficultés financières, etc. Ce qui diffère surtout entre les métropoles étasuniennes et canadiennes, c'est le niveau d'intervention de l'État dans l'organisation des structures administratives municipales et régionales. Alors que les États s'affairent surtout, dans leurs relations avec les municipalités, à leur octroyer plus d'autonomie et d'indépendance par le biais de charte de *home rule*, les provinces canadiennes n'hésitent pas à mettre en tutelle les municipalités dont l'administration est problématique ou à créer de nouvelles institutions de nature métropolitaine ou supramunicipale.

Dès les années 1920, la région de Montréal<sup>30</sup> se voyait dotée d'une Commission métropolitaine de l'île de Montréal qui se voulait un moyen de coordonner le développement des aires urbanisées de l'île de Montréal mais dans la réalité surtout, un moyen de contrôle financier pour les municipalités de banlieue de plus en plus endettées (Pineault, 2000). Le

---

<sup>30</sup> Pour de plus amples informations concernant le régionalisme dans la région de Montréal, le site Montréal Métropole administré par l'Université de Montréal est une source relativement complète sur les repères historiques du régionalisme dans cette région : <http://www.urb.umontreal.ca/montrealmetropole>. Ce site est développé à l'Institut d'urbanisme par Frédéric Del Rio, Dominic Duford et Marie-Odile Trépanier.

fait que la Commission n'inclut à l'origine que 16 municipalités sur la quarantaine existantes à l'époque révèle les résistances de certaines municipalités (tout spécialement les municipalités à caractère rural) à un tel projet fédératif. En revanche, plusieurs municipalités périphériques voyaient la création de la Commission comme un moyen d'aborder les questions métropolitaines tout en préservant l'autonomie municipale. La province de Québec a adopté, suite à une consultation publique et à de nombreux amendements, un projet de loi sur la création de la Commission métropolitaine en 1921. En outre, les responsabilités de l'organisme sont très restreintes lors de sa création. Le principal rôle de cet organisme est d'assurer l'équilibre financier des municipalités dont l'état des finances publiques sont problématiques ainsi que d'assurer un meilleur contrôle budgétaire. Mais il va s'en dire que plusieurs acteurs locaux y ont vu une opportunité de créer un système d'arrondissement ainsi que la possibilité d'étendre les champs de compétence de l'organisme. Toutefois, pendant ses 38 années d'existence, l'organisme se heurtera à de nombreuses résistances et sa fonction demeurera limitée tout autant que sa portée géographique.

Avec la montée de la métropolisation dans les années 1950, la Commission métropolitaine deviendra rapidement insuffisante et trop petite pour assumer sa mission régionale puisque le développement urbain se localise désormais dans les anciennes municipalités rurales traditionnellement opposées à toute forme d'ingérence dans leurs pouvoirs locaux. Dans les années 1950 et le début des années 1960 tout particulièrement on réfléchissait déjà à une nouvelle réforme de l'ordre municipal et métropolitain sur l'île de Montréal (Collin, 1994; Pineault, 2000). Une suite de rapports, de commissions et de comités donne alors naissance à un nouveau débat sur la problématique métropolitaine et à un questionnement de l'instance existante. Après de nombreuses tergiversations et malgré des oppositions de toutes sortes, la Commission sera brièvement remplacée par la Corporation du Montréal Métropolitain en 1959 intégrant toutes les municipalités de l'île de Montréal. Essentiellement, cet organisme dispose potentiellement de champs de compétence étendus puisqu'elle peut, à la demande des municipalités, assurer des responsabilités en matière de protection contre les incendies, police, santé, permis, etc. Mais dans la réalité le pouvoir de l'organisme est limité car il repose sur la volonté des gouvernements locaux. Il s'agit en fait d'un forum de discussion davantage que d'un organisme disposant de recettes foncières directes ou des pouvoirs autonomes.

Près de dix ans plus tard, en 1969, la Communauté urbaine de Montréal (CUM) était proclamée par le Gouvernement provincial. Si la CUM est par nature un fournisseur de

services plutôt qu'un gouvernement métropolitain, il n'en demeure pas moins que la CUM dispose de réelles compétences régionales notamment en matière d'aménagement du territoire et des parcs, de développement économique, d'environnement, d'assainissement de l'eau et de l'air, ainsi qu'en inspection des aliments, d'arts, de cultures et de relations interculturelles, de transport en commun ainsi que de sécurité publique incluant la police et la sécurité civile (Montréal Métropole, 2001; Trépanier, 1993). La CUM a également obtenu le mandat de tenir le rôle d'évaluation et de collecter les taxes municipales pour les municipalités de l'île de Montréal. La CUM représentait réellement un nouveau palier administratif reconnu par l'appareil gouvernemental québécois. Il ne correspondait pas toutefois à la définition d'un réel gouvernement métropolitain. Il s'agissait clairement d'une fédération de municipalités disposant de responsabilités propres et clairement établies mais sans toucher d'aucune façon au statut des gouvernements locaux. Bien au contraire, ce sont les municipalités qui contrôlaient le Conseil de la CUM qui ne comptait aucun représentant élu directement. Ajoutons à cela que le gouvernement provincial a toujours entretenu un rapport ambigu avec la CUM depuis sa création (Trépanier, 1993). D'un côté le gouvernement du Québec lui a octroyé des champs de compétence clairs, de l'autre, il a souvent tâché de contrôler l'étendue des pouvoirs de l'organisme selon les intérêts politiques plus généraux de la province.

Mais comme ses mandats lui venaient directement d'une loi adoptée par le gouvernement du Québec, la CUM a pendant plus de 30 ans joué un rôle substantiel que ce soit dans la coopération municipale dans la fourniture de services divers, la coordination du transport en commun, la planification du territoire ou le développement d'infrastructures névralgiques. Mais alors que le territoire de la région métropolitaine s'élargissait, la CUM qui comprenait la grande majorité de la population et du territoire métropolitain lors de sa création, n'en comprenait plus que la moitié dans les années 1990. Cela a donné lieu à d'éventuelles réformes majeures des institutions municipales et métropolitaines dont nous avons brièvement discuté en introduction et à la fusion de tout le territoire de la CUM en une seule grande municipalité.

Si la CUM ne comprenait pas un conseil élu directement, il en est tout autrement pour l'instance régionale torontoise *Metro Toronto* qui incarne probablement le mieux le concept de fédéralisme métropolitain en Amérique du Nord, et ce à partir du milieu des années 1950. Le premier janvier 1954 plus exactement, *Metro Toronto* entrait en fonction avec le lourd défi d'assumer le rôle de premier gouvernement constitué sur le modèle d'une

fédération de municipalités en Amérique du Nord (Frisken, 1993; Feldman, 1995). Tout comme la CUM, *Metro Toronto* a été créé par la province de l'Ontario en réponse à la crise des finances et des services publics locaux qui sévissait à l'époque. À l'origine, *Metro Toronto* constituait une fédération municipale de 13 gouvernements locaux qui ne seront plus que 6 après 1966. L'instance avait des responsabilités précises dans les champs de l'aménagement, la construction d'infrastructures urbaines, la distribution de l'eau et le traitement des eaux usées, les routes régionales (incluant les infrastructures autoroutières), le logement social pour les personnes âgées et les parcs régionaux. D'autres fonctions se sont ajoutées par la suite comme les services de police, d'ambulance ainsi que plusieurs services sociaux. La contribution de *Metro Toronto* au développement urbain et métropolitain est également remarquable, tout spécialement sur le plan du financement et de la construction des infrastructures urbaines. Dans les dix premières années de son existence, *Metro Toronto* a été en mesure de générer un financement colossal pour le développement des infrastructures régionales de base.

Sur le plan de la fonction et de la légitimité de son pouvoir, la CUM et *Metro Toronto* se ressemblent beaucoup. Leurs champs d'intervention sont larges et multifonctionnels et leurs pouvoirs sont sanctionnés par les provinces. Ce qui diffère surtout entre les deux instances, ce sont leurs modes de représentation et de direction. Le mode de représentation de *Metro Toronto* a presque toujours été un sujet de litiges et a surtout beaucoup évolué à travers le temps. Mais ce qu'il importe de retenir surtout, c'est que depuis sa création, *Metro Toronto* a été dirigé, partiellement du moins, par des représentants élus directement au conseil de l'organisme. En 1987 par exemple, le conseil était composé de 28 conseillers élus directement ainsi que par les six maires des municipalités. Le président était choisi parmi les 28 conseillers élus directement. *Metro Toronto* fait ainsi figure de réel gouvernement métropolitain.

À partir des années 1980 on prend toutefois conscience de la limite de *Metro Toronto* pour aborder les questions de nature métropolitaine qui s'étendent désormais à l'extérieur de la région comprise par l'organisme. En 1988, le gouvernement provincial met en place le bureau de la grande région de Toronto (*Office of the Greater Toronto Area*) afin de coordonner la planification à travers l'ensemble de la région métropolitaine. Dans les années 1990 le rapport du *Greater Toronto Task Force* donnera un élan vers une réforme en profondeur des institutions municipales et régionales. Ainsi en 1998, les municipalités composant le *Metro Toronto* seront fusionnées pour créer la méga ville de Toronto et une

nouvelle institution d'agglomérations fera son apparition, le *Greater Toronto Services Board*, (GTSB) pour coordonner l'ensemble de la région métropolitaine constituée de 29 gouvernements locaux (Champagne, Collin, Pineault, Poitras, 2000). Cependant, le GTSB fut vite aboli en 2001 par le gouvernement ontarien.

#### 3.2.4.2 Le fédéralisme métropolitain version étasunienne

Aux États-Unis, il n'existe à peu près pas d'instances régionales pouvant correspondre à la définition d'un gouvernement métropolitain et ce, à l'exception des cas de Portland et Minneapolis dont nous reparlerons plus loin. À partir des années 1950, on voit néanmoins émerger aux États-Unis une nouvelle forme de fédéralisme métropolitain. Il s'agit des « commissions régionales » volontaires, une forme souple de conseil des gouvernements locaux visant la coordination de l'ensemble de l'agglomération (Wallis, 1994c). On en retrouve à Atlanta et à Détroit au début des années 1950. À partir des années 1950 et surtout dans le courant des années 1960, on voit aussi apparaître un regain d'intérêt pour le renforcement des comtés comme c'est le cas notamment dans la région de Miami (1957) et Indianapolis (1969). Mais comme nous le verrons plus loin, le renforcement des comtés demeure l'exception plutôt que la règle et ne constitue qu'une mesure fort incomplète pour la gestion des problématiques métropolitaines qui s'étendent désormais bien au-delà des comtés centraux. Si les annexions sont choses du passé dans les régions Est et Centre-Ouest depuis la Seconde Guerre mondiale, certaines villes-centres des principales agglomérations des zones Ouest et Sud continuent pour leur part à élargir leurs territoires dans les années 1950 et 1970. Il s'agit surtout de l'annexion des territoires non incorporés encore nombreux puisque l'annexion des municipalités de banlieue incorporées demeure tout aussi difficile que dans les plus vieilles agglomérations étasuniennes.

Si les tentatives découlant des efforts des acteurs locaux d'établir de véritables gouvernements métropolitains ont plutôt échoué, l'univers institutionnel métropolitain aux États-Unis a toutefois été marqué à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle par l'établissement d'instances régionales qui ont souvent pris la forme de « conseils régionaux » sous l'influence du gouvernement fédéral. Ces conseils régionaux ont acquis une place significative pour la coordination et la collaboration métropolitaine et on en retrouve dans presque toutes les régions métropolitaines (Atkins, 1997). De plus, comme nous le verrons plus en détail dans l'étude de cas de Baltimore, le nouveau régionalisme qui émerge au

début des années 1990 tend notamment à se positionner par rapport aux insuffisances des conseils régionaux en ce qui concerne la gouverne des territoires métropolitains.

Les conseils régionaux sont un type d'organisations métropolitaines composé des comtés, des municipalités et parfois même d'agences unifonctionnelles et sont la plupart du temps consultatifs plutôt qu'exécutifs. Leur mission vise la coordination et la coopération entre les composantes régionales. Ils existent sous différentes formes depuis les années 1920 environ. Ils prennent parfois la désignation de *Regional Planning Commission*, *Councils of Governments* ou *Metropolitan Planning Organization*. Selon Hamilton (1999), le premier conseil régional aurait été établi en 1922 par le Comté de Los Angeles. Après 1950, on a vu apparaître dans quelques régions métropolitaines dont Washington DC, Détroit et San Francisco des initiatives métropolitaines visant à établir des Conseils Gouvernementaux (Councils of Governments - COG).

Les principes de coordination régionale en matière de politique fédérale ont été introduits officiellement vers la fin des années 1950 avec l'amendement ou l'adoption de plusieurs programmes fédéraux impliquant des investissements dans les infrastructures régionales commandant une approche métropolitaine. À terme, ces programmes visaient à supporter les intérêts régionaux communs plutôt que d'entretenir un climat de compétition pour les investissements fédéraux. Parmi les programmes initiaux pour lesquels le gouvernement fédéral exigeait un plan régional coordonné, les plus notoires sont :

- le *Housing Act* (1959);
- le *Federal Highway Act* (1962);
- le *Urban Mass Transit Act* (1964);
- le *Housing and Urban Development Act* (1965).
- le *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* (1966).

Au milieu des années 1960, le gouvernement fédéral adoptait une loi à l'effet que les investissements fédéraux dans chaque région devaient être revus par une agence métropolitaine disposant de la capacité de produire un plan de développement. Avec l'adoption ou les amendements apportés aux politiques, les programmes fédéraux exigeaient désormais qu'un mécanisme de coordination régionale soit établi et qu'un plan de

développement métropolitain définissant les priorités régionales soit préparé comme condition préalable aux investissements fédéraux. C'est à partir de ce moment que s'est multipliée une forme ou une autre de conseils régionaux (*Regional Planning Commission* ou *Council of Governments*) dans presque toutes les régions métropolitaines du pays. Le fédéralisme métropolitain a donc aussi influencé grandement l'établissement des structures aux États-Unis. Nous reviendrons plus en détail dans les sections suivantes sur la description des conseils régionaux aux États-Unis.

Mentionnons qu'à partir de l'établissement des conseils régionaux dans les années 1960 et 1970, l'intérêt pour les questions régionales a commencé à s'estomper (Stephens et Wikstrom, 2000). Tout spécialement du moins sur l'enjeu visant l'établissement de gouvernements métropolitains. La formule du conseil régional correspond davantage à l'interprétation du *public choice* sur les fonctions et les processus métropolitains que sur la représentation démocratique et gouvernementale à l'échelle métropolitaine.

### **3.3 Les structures régionales et métropolitaines aux États-Unis**

S'il n'existe à toutes fins utiles pas de gouvernements métropolitains aux États-Unis, comment les agglomérations métropolitaines sont-elles gouvernées? Plutôt que des solutions structurelles comme les annexions municipales, les consolidations territoriales ou la création de gouvernements métropolitains, les réformes supramunicipales et métropolitaines depuis la Seconde Guerre mondiale ont surtout nécessité le recours à trois solutions institutionnelles<sup>31</sup> :

- la création d'agences unifonctionnelles de planification ou de gestion métropolitaine;
- la délégation de responsabilités municipales à l'échelle des comtés et la consolidation du pouvoir des comtés;

---

<sup>31</sup> À ces trois mesures s'ajoute une panoplie de mesures plus ou moins ad hoc que l'on peut associer avec la « gouvernance » du territoire métropolitain puisqu'il s'agit généralement de mesures impliquant une diversité d'acteurs. Par exemple, certaines régions ont adopté des procédures de partage de la taxe foncière (*tax base sharing*), la plupart se sont doté d'organismes de promotion ou de développement économique et toute une série d'initiatives ou de stratégies métropolitaine spécifiques visant un projet précis (comme par exemple la candidature pour un événement majeur tel que les jeux olympiques). Nous parlerons notamment dans la partie deux du *Maryland Smart Growth Initiative* et du *Greater Baltimore Alliance* qui caractérisent assez bien la mise sur pied d'initiatives ad hoc en contexte métropolitain.

- l'application des politiques des gouvernements supérieurs visant la coordination métropolitaine et l'établissement d'associations volontaires de gouvernements locaux (conseils régionaux).

En règle générale, les régions métropolitaines ont recours à un assemblage de mesures afin de gérer les ensembles régionaux. Le recours aux agences unifonctionnelles, les responsabilités des comtés, l'existence des conseils régionaux et un ensemble d'autres mesures plus ou moins permanentes se conjuguent pour créer, dans chaque région, une configuration composite de pouvoir métropolitain. Ainsi, devant la quasi-absence de gouvernements métropolitains aux États-Unis et la diversité des approches et des mesures métropolitaines, il arrive souvent, à tort ou à raison, que nous parlions de « gouvernance métropolitaine » pour qualifier l'amalgame des pratiques qui se chevauchent dans chaque région métropolitaine.

Le concept de « gouvernance » est un terme populaire utilisé dans la littérature et les médias et réfère généralement au système complexe d'acteurs impliqués dans l'action publique. Cela dépasse généralement le rôle exclusif des gouvernements pour intégrer les acteurs non gouvernementaux (privés et à but non-lucratif) dans l'explication du pouvoir. La gouvernance évoque les valeurs de négociation, de partenariat, de participation volontaire et de flexibilité par opposition aux cadres plus rigides, plus réglementaires, plus formels et plus autoritaires des gouvernements (Lefèbre, 1998). L'évocation du concept de gouvernance n'exclut pas les gouvernements formels (les gouvernements locaux notamment). Elle les intègre plutôt dans un modèle plus large où ils sont un acteur parmi d'autres dans l'exercice du pouvoir. Ce concept est fort utile pour décrire une certaine forme d'action publique qui s'impose de plus en plus avec la montée de la participation des acteurs non gouvernementaux dans la gestion des affaires publiques et tout particulièrement à l'échelle métropolitaine.

Le concept de gouvernance se conçoit mieux en le comparant au concept de gouvernement pris au sens traditionnel du terme. Le concept de gouvernement réfère aux organisations et aux structures politiques formelles et verticales de l'État incluant l'organisation des gouvernements locaux. Il s'agit des structures formelles des municipalités, des comtés et des autres gouvernements locaux ou régionaux qui s'inscrivent à l'intérieur d'un système de relations intergouvernementales établi. Dans un système démocratique, cela comprend généralement les organes du pouvoir exécutif, législatif et administratif incluant des

représentants élus ainsi qu'une armature bureaucratique. La structure gouvernementale peut aussi comprendre des agences gouvernementales plus ou moins indépendantes mais répondant directement aux gouvernements.

Par opposition, le concept de gouvernance réfère au jeu socio-politique de l'ensemble des acteurs (gouvernementaux ou non gouvernementaux) intervenant dans les débats et initiatives à caractère public. Le système de gouvernance fonctionne d'une manière plus verticale, plus flexible et moins formelle que le fonctionnement gouvernemental. L'idée de gouvernance est donc une notion plus large que celle de gouvernement. Elle réfère à l'interaction et à la coopération entre les institutions politiques ou publiques formelles et la société civile. L'utilisation du concept de gouvernance nous amène à mettre l'accent sur les fonctions à accomplir plutôt que sur les structures institutionnelles, sur les processus plutôt que sur les règles formelles. En empruntant la notion de gouvernance, on intègre les interactions entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux composant une région métropolitaine.

Le terme gouvernance fait ici référence à une configuration du pouvoir plus élargie visant à observer et à décrire les nouvelles formes d'action publique. Ce concept permet de tenir compte de la transformation relative de l'organisation du pouvoir et surtout de la diversité des acteurs gouvernementaux, para-gouvernementaux et non gouvernementaux (civiques et privés) dans la gestion des affaires publiques. Comme Rhodes (1996:652) l'indique, « *governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed* ». Lefèvre (1998), dans une synthèse récente du concept de gouvernance, décrit la nouvelle forme d'action publique de la manière suivante :

*The new forms of public action that we see emerging in most western countries are characterized by more complex systems of actors. This complexity is due, over and above the factors already highlighted, to the disappearance of central government as the holder of supreme legitimacy and capable, by itself, of imposing, or at least shaping, a particular idea of public action. Today, the government's weakness has found its corollary in the emergence of new actors who appear just as legitimate as the government and who act as equals. This is why the new forms of public action are developing under the sign of partnership and negotiation between the territorial authorities, the private sector, the associations, interest groups and the populations themselves.*

Comme le soulignent Savitch et Vogel, il importe d'établir une nuance entre les concepts de « gouvernement » et de « gouvernance » dans l'analyse du nouveau régionalisme :

*The classic idea of government entailed formal institutions and elections and established decision-making processes and administrative structures. Government is an elaborate machine that operates through hierarchical layers of political authority and accountability. Most efforts to introduce metropolitan or regional government have meant additional layers of authority staffed by a chief executive, a legislative body, and a bureaucracy. Government is a fairly encompassing form of organization : a legitimate monopoly that takes responsibility for both providing and producing public services. By contrast, governance conveys the notion that existing institutions can be harnessed in new ways, that cooperation can be carried out on a fluid and voluntary basis among localities, and that people can best regulate themselves through horizontally linked organization. Governance also recognizes that localities can provide public services without necessarily producing them. That is, localities can provide (i.e., arrange for) services by entering into a variety of contracts and arrangements with other governments, nonprofit organization, or private corporations that undertake the production (or delivery) of services. (Savitch et Vogel, 2000 : 161)*

La gouvernance métropolitaine réfère ainsi à un ensemble de processus principalement basés sur la dynamique interorganisationnelle entre une multitude d'acteurs métropolitains (Le Galès, 1998; Lefèvre, 1998a et 1998b). Il faut toutefois être très vigilant lorsque l'on utilise un terme tel que celui de gouvernance. Ce concept est souvent utilisé pour évoquer à la fois les solutions purement gouvernementales et celles qui requièrent un partenariat ou une collaboration sans le recours à une structure gouvernementale formelle. Il est vrai qu'aux États-Unis, on a peu recours aux gouvernements métropolitains et on compte davantage sur des solutions impliquant une coalition d'acteurs gouvernementaux (municipalités et comtés), quasi gouvernementaux (comme les agences unifonctionnelles) et non gouvernementaux. Mais les actions gouvernementales existent toujours et elles demeurent des mesures fréquentes et même potentiellement réalisables. On peut identifier quelques gouvernements ou quasi-gouvernements métropolitains aux États-Unis tels que celui de Minneapolis-St-Paul, de Portland et même certaines versions issues de la consolidation de la ville-centre et du comté central comme c'est le cas du comté de Dade qui incorpore la ville de Miami et la majeure partie du territoire métropolitain de cette agglomération.

Certains auteurs ont même développé des typologies portant sur les approches régionales et métropolitaines dans le contexte étasunien dont notamment celle offerte par Hamilton (1999; 2000). À travers sa typologie, Hamilton fait notamment une distinction nette entre

les approches de type gouvernemental et les approches de type gouvernance. Il importe toutefois de rappeler que dans chaque région métropolitaine, on observe une mosaïque d'approches qui, combinées, structurent le système de gouvernance de chaque région. La réalité correspond plutôt à un moulage complexe d'approches plutôt qu'à l'adoption d'une seule voie pour gouverner les régions métropolitaines. Il s'agit peut-être là d'une des caractéristiques de la gouvernance des métropoles allant bien au-delà du modèle étasunien par ailleurs.

### *3.3.1 L'expansion des agences unifonctionnelles*

Un des phénomènes les plus marquants de la dynamique municipale aux États-Unis est la multiplication des agences unifonctionnelles (*special districts*). Les municipalités locales ont notamment trouvé dans cette formule une solution permettant d'éviter les tentatives de réforme métropolitaine. Comme le montre le tableau 4.1, les agences unifonctionnelles sont passées d'environ 12 000 en 1950 à plus de 36 000 vers la fin des années 1990. Les municipalités ont tendance à leur déléguer des pouvoirs spécifiques et elles disposent même d'une indépendance administrative et financière considérable. Ces agences participent à la fragmentation du secteur public local en plus de représenter un rempart face aux annexions municipales.

Cette capacité d'intervention s'exprime notamment par leur pouvoir de taxation et par la possibilité de s'autofinancer via la tarification des services. Les agences unifonctionnelles fournissent par conséquent une infinité de services à l'échelle du territoire américain, que ce soit dans la gestion ou la protection de l'environnement, la protection contre les incendies, le logement public, le développement communautaire, la gestion des égouts ou des aqueducs, les parcs et les loisirs, la santé et les hôpitaux, les bibliothèques, le transport en commun et les autres infrastructures de transport (ports, aéroports, etc.). Les agences unifonctionnelles se distinguent aussi entre elles par l'aire de desserte ou de juridiction. Elles ne sont pas forcément métropolitaines ou régionales par définition. Plusieurs correspondent au territoire d'une seule municipalité et un certain nombre exercent leur autorité à l'intérieur de territoires non-municipalisés. Mais la plupart d'entre elles sont intermunicipales ou régionales (Foster, 1997a).

En tout, on compte pour l'ensemble de l'échantillon 6,8 agences unifonctionnelles par tranche de 100 000 habitants. Cette moyenne varie toutefois significativement d'une région

métropolitaine à l'autre. Certaines ont tendance à utiliser abondamment ces agences pour la gestion des fonctions urbaines spécifiques comme c'est le cas de Boston, Pittsburgh, Philadelphie et Saint-Louis qui en comptent toutes entre 296 et 334. D'autres en font un usage plus modéré comme c'est le cas de Baltimore, Cleveland, Détroit et Milwaukee qui en comptent moins de 55.

Au cours de la période 1992-1997, le nombre d'agences unifonctionnelles a continué à croître significativement dans presque toutes les régions de l'échantillon. Pour les trente régions à l'étude, le nombre d'agences unifonctionnelles s'est accru de 239, entre 1992 et 1997, soit une augmentation de 5,5%. La zone Centre-Ouest se démarque particulièrement avec une croissance de 14% alors que la zone Ouest n'est pas en reste avec près de 10% d'augmentation en seulement cinq ans. Certaines régions métropolitaines ont particulièrement eu recours à cette solution de manière plus constante que d'autres comme par exemple, Milwaukee, Indianapolis, Cincinnati, Détroit, Baltimore, Tampa, San Jose et Oakland.

Ces structures quasi gouvernementales ne sont pas forcément permanentes et plusieurs sont créées pour des projets spécifiques. Ainsi, dans certaines régions, le nombre d'agences unifonctionnelles a diminué plutôt qu'augmenté comme c'est le cas pour les deux régions de la Pennsylvanie, Pittsburgh et Philadelphie, ainsi que Saint-Louis et Fort Worth. Cela traduit la flexibilité de ce genre d'approche pour la gestion locale. Ces structures sont moins permanentes que les instances gouvernementales et ne représentent pas une menace pour l'autonomie des gouvernements municipaux.

Comme l'indique le tableau 3.4, environ la moitié des agences unifonctionnelles disposent d'un pouvoir de taxation foncière. Cela représente un indicateur du pouvoir dont disposent ces agences. Cette pratique est particulièrement élevée dans la zone Ouest où on retrouve 74% des agences unifonctionnelles avec un pouvoir de taxation. Un peu plus de la moitié des agences disposent de ce pouvoir auprès des régions situées dans les zones Sud et Centre-Ouest alors que cette pratique semble plus limitée dans la région Nord-Est avec seulement 10%. Ces proportions varient toutefois considérablement entre les régions. Alors que dans certaines régions comme Baltimore, Minneapolis, Saint-Louis et presque toutes les régions de la zone Ouest, plus de 60% des agences unifonctionnelles disposent de pouvoirs de taxation, ce pouvoir est peu ou pas du tout consenti dans des régions telles que Pittsburgh (qui en compte pourtant plus de 300), Atlanta et Norfolk.

En somme, le recours aux agences unifonctionnelles pour la gestion de services, le financement d'infrastructures et les ententes intermunicipales demeure à la hausse, de telle sorte que la dépendance envers les agences unifonctionnelles pour la fourniture de services n'a cessé de progresser depuis les années 1950.

TABLEAU 3.4  
LES AGENCES UNIFONCTIONNELLES DANS 30 RÉGIONS MÉTROPOLITAINES  
ÉTASUNIENNES, 1992-1997

Régions métropolitaines	Agences uni- fonctionnelles 1992	Agences uni- fonctionnelles 1997	Croissance AU % 1992-1997	AU par tranche de 100 000 pop. 1997	AU avec pouvoir de taxation foncière % 1992*
<b>Nord-Est</b>	<b>972</b>	<b>935</b>	<b>-3,8</b>	<b>8,9</b>	<b>10,4</b>
Boston	291	305	4,8	9,4	19,6
Philadelphie	329	296	-10,0	6,0	13,4
Pittsburgh	352	334	-5,1	13,9	0,0
<b>Centre-Ouest</b>	<b>964</b>	<b>1 102</b>	<b>14,3</b>	<b>6,3</b>	<b>56,5</b>
Cincinnati	73	101	38,4	6,6	54,8
Cleveland	48	54	12,5	2,5	64,6
Detroit	32	44	37,5	1,0	18,8
Indianapolis	150	220	46,7	15,9	22,0
Kansas City	200	231	15,5	14,6	53,0
Milwaukee	28	48	71,4	3,4	46,4
Minneapolis	88	97	10,2	3,8	67,0
St. Louis	345	307	-11,0	12,3	74,5
<b>Sud</b>	<b>1 063</b>	<b>1 110</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>52,2</b>
Atlanta	94	108	14,9	3,6	0,0
Baltimore	42	55	31,0	2,3	69,0
Dallas	98	98	0,0	3,7	46,9
Fort Worth	30	27	-10,0	2,0	43,3
Houston	668	669	0,1	20,1	64,5
Miami	6	6	0,0	0,3	33,3
Norfolk-Virginia Beach	13	15	15,4	1,0	0,0
San Antonio	31	32	3,2	2,4	45,2
Tampa	37	51	37,8	2,5	35,1
Washington	44	49	11,4	1,2	15,9
<b>Ouest</b>	<b>1 337</b>	<b>1 466</b>	<b>9,6</b>	<b>8,9</b>	<b>73,9</b>
Denver	355	378	6,5	23,3	69,6
Oakland	114	142	24,6	6,8	58,8
Phoenix	90	105	16,7	4,7	100,0
Portland	154	163	5,8	10,8	68,8
Sacramento	198	221	11,6	16,5	80,8
San Diego	110	113	2,7	4,5	76,4
San Francisco	94	111	18,1	6,9	76,6
San Jose	32	42	31,3	2,8	56,3
Seattle	190	191	0,5	9,4	75,8
<b>TOTAL</b>	<b>4 374</b>	<b>4 613</b>	<b>5,5</b>	<b>6,8</b>	<b>50,5</b>

Source : Bureau of the Census, *Census of Governments*, 1992, 1997; Adapté de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), pp. 52, 55, 56.

\* Les données concernant le pouvoir de taxation des agences unifonctionnelles n'est disponible que pour l'année de recensement des gouvernements de 1992.

### *3.3.2 Le renforcement et la consolidation des comtés*

Si leurs fonctions initiales visaient davantage à administrer régionalement les services publics de l'État, les comtés assument désormais un éventail de services de nature régionale comme le traitement des déchets, la santé publique, le transport public, la protection de l'environnement, etc. Les comtés ont même vu leurs pouvoirs et leurs champs de responsabilité augmenter progressivement dès les années 1920. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution. Le comté est ainsi devenu un véritable niveau supramunicipal aux États-Unis. Les comtés centraux jouent également un rôle important dans l'agglomération en concentrant une proportion considérable des agglomérations urbaines. Selon le bureau du recensement, le comté d'une région métropolitaine qui comprend la plus grande ville est qualifiée de comté central.

Comme on le constate au tableau 3.5, les comtés centraux représentent généralement une proportion relativement large de la population métropolitaine. Cela est particulièrement vrai dans les régions du Sud ou de l'Ouest mais également dans certaines régions du Centre-Ouest. Si chaque région métropolitaine de l'échantillon compte en moyenne 6,7 comtés (voir tableau 3.2), les écarts entre les régions peuvent varier considérablement. Certaines régions comme Atlanta ou Washington peuvent en compter entre 18 et 20 alors que d'autres en comptent qu'un seul comme c'est le cas pour San Diego et San Jose. Les comtés représentent donc généralement des structures relativement importantes pour la coordination régionale et même métropolitaine. Pour quelques champs de responsabilités (particulièrement en santé et services sociaux) ce ne sont plus seulement les gouvernements supérieurs, mais aussi les gouvernements locaux qui confient ces tâches au comté et ce, tout particulièrement dans les zones urbaines des États-Unis (Harrigan, 1993).

Il existe quelques exceptions comme les cas de villes-comtés telles que Baltimore et Saint-Louis ou le cas particulier du District de Columbia pour lesquelles les villes-centres sont traitées comme des comtés centraux. C'est aussi le cas pour les comtés centraux de Philadelphie et dans une certaine mesure pour Boston pour lesquels les limites du comté correspondent à quelques kilomètres près aux limites de la ville-centre, bien qu'ils disposent d'un statut distinct. Dans tous ces cas, il n'est pas réellement possible de traiter ces structures comme un palier supramunicipal.

Ailleurs, le rôle administratif et politique des comtés a eu tendance à se consolider par le biais du municipal depuis plusieurs années. Les municipalités, privilégiant la protection de

leur autonomie locale ont souvent considéré le renforcement du comté comme une protection contre les formes contraignantes de réformes municipales ou métropolitaines telles que les annexions, les consolidations, la création d'instances métropolitaines, etc. Puisque les comtés sont souvent dirigés par des représentants élus, cela en fait un véhicule approprié comme stratégie de réorganisation du secteur public local. Il s'agit ici de confier de nouvelles responsabilités au niveau du comté ou de renforcer ses responsabilités. Le cas du Comté d'Allegheny comprenant la ville de Pittsburgh est éloquent. Depuis janvier 2000, le Comté d'Allegheny a été doté d'une nouvelle charte d'autodétermination locale (*Home Rule*) et les structures politiques du comté ont été complètement renouvelées. En outre, la direction du pouvoir exécutif est désormais entre les mains d'un président élu au suffrage universel (*Elected Chief Executive*).

Il existe, par ailleurs, une pratique plus musclée de réformes municipales adoptant une forme ou une autre de consolidation des municipalités et du comté central. La consolidation ville-comté (*city-county consolidation*) est une pratique restreinte bien qu'il existe quelques cas notoires comme *Nashville-Davidson County* au Tennessee depuis 1962, *Jacksonville-DuVal County* en Floride depuis 1967 et *Indianapolis-Marion County* en Indiana depuis 1969. À ces exemples on peut ajouter le régime administratif du Comté de Dade en Floride qui comprend la ville de Miami.

Malgré ces quelques exemples, il n'y a en fait que très peu de projets de consolidation ville-comté qui ont réussi à passer le test du débat public et du référendum. Sur les 134 projets de consolidation ville-comté recensés par Blodgett (1996) entre 1921 et 1996, seulement 23 auraient été approuvés par les électeurs. Bien que le renforcement et la consolidation des comtés soient souvent considérés comme des mesures positives de coordination ou de coopération régionale, ces pratiques ne touchent généralement qu'une portion fragmentaire de la population et du territoire métropolitain. Le tableau 3.5 montre que pour l'échantillon complet, la population des comtés centraux représentent globalement 49% de l'ensemble de la population des régions métropolitaines et seulement 26% de leurs territoires. À l'intérieur des zones Nord-Est et Centre-Ouest la représentation géographique et démographique tend à être considérablement moindre que dans les deux autres zones avec respectivement 8,8% et 11,1% du territoire métropolitain et 31,3% et 43,6% de la population.

**TABLEAU 3.5**  
**LES COMTÉS CENTRAUX DE 30 RÉGIONS MÉTROPOLITAINES, 1999**

Région métropolitaine	Nom du Comté central	Superficie MSA (Km2)	Superficie Comté central Km2	Ratio Comté central/ Région métro. Km2	Région métropolitaine Population 1999	Comté central Population 1999	Ratio Comté central/ Région métro.
<b>Nord-Est</b>		<b>27 192</b>	<b>2 383</b>	<b>8,8</b>	<b>10 578 404</b>	<b>3 316 102</b>	<b>31,3</b>
Boston	Suffolk	5 229	148	2,8	3 297 201	641 695	19,5
Philadelphie	Philadelphia County	9 987	352	3,5	4 949 867	1 417 601	28,6
Pittsburgh	Allegheny	11 976	1 883	15,7	2 331 336	1 256 806	53,9
<b>Centre-Ouest</b>		<b>84 936</b>	<b>9 446</b>	<b>11,1</b>	<b>18 539 428</b>	<b>8 088 712</b>	<b>43,6</b>
Cincinnati	Hamilton	8 656	1 067	12,3	1 627 509	840 443	51,6
Cleveland	Cuyahoga	7 014	1 189	16,9	2 221 181	1 371 717	61,8
Detroit	Wayne	10 093	1 593	15,8	4 474 614	2 106 495	47,1
Indianapolis	Marion	9 125	1 026	11,2	1 536 665	810 946	52,8
Kansas City	Jackson	14 004	1 238	8,8	1 775 899	654 484	36,9
Milwaukee	Milwaukee	3 781	624	16,5	1 462 422	906 248	62,0
Minneapolis	Hennepin	15 706	1 401	8,9	2 872 109	1 064 419	37,1
St. Louis	St.Louis City	16 558	1 308	7,9	2 569 029	333 960	13,0
<b>Sud</b>		<b>104 760</b>	<b>22 458</b>	<b>21,4</b>	<b>27 590 229</b>	<b>13 306 314</b>	<b>48,2</b>
Atlanta	Fulton	15 866	1 383	8,7	3 857 097	744 827	19,3
Baltimore	Baltimore City	6 757	207	3,1	2 491 254	632 681	25,4
Dallas	Dallas	16 024	2 279	14,2	3 280 310	2 062 100	62,9
Fort Worth	Tarrant	7 558	2 248	29,7	1 629 213	1 382 442	84,9
Houston	Harris	15 335	4 491	29,3	4 010 969	3 250 404	81,0
Miami	Dade	5 038	5 063	100,5	2 175 634	2 175 634	100,0
Norfolk	Virginia Beach City	6 084	663	10,9	1 562 635	225 875	14,5
San Antonio	Bexar	8 617	3 232	37,5	1 564 949	1 372 867	87,7
Tampa	Hillsborough	6 617	2 727	41,2	2 278 169	940 484	41,3
Washington	Washington D.C.	16 863	163	1,0	4 739 999	519 000	10,9
<b>Ouest</b>		<b>103 186</b>	<b>49 352</b>	<b>47,8</b>	<b>19 261 523</b>	<b>12 841 857</b>	<b>66,7</b>
Denver	Denver	9 741	287	3,0	1 978 991	499 775	25,3
Oakland	Alameda	3 776	1 906	50,5	2 348 723	1 415 582	60,3
Phoenix	Maricopa	37 747	23 639	62,6	3 013 696	2 861 395	94,9
Portland	Multnomah	13 023	1 116	8,6	1 845 840	633	0,0
Sacramento	Sacramento	10 572	2 515	23,8	1 585 429	1 184 586	74,7
San Diego	San Diego County	10 891	10 909	100,2	2 820 844	2 820 844	100,0
San Francisco	San Francisco County	2 631	119	4,5	1 685 647	746 777	44,3
San Jose	Santa Clara County	3 344	3 349	100,2	1 647 419	1 647 419	100,0
Seattle	King	11 461	5 512	48,1	2 334 934	1 664 846	71,3
<b>TOTAL</b>		<b>328 213</b>	<b>85 037</b>	<b>25,9</b>	<b>75 969 584</b>	<b>37 552 985</b>	<b>49,4</b>

Source : Bureau of the Census, *Population Estimates Program*, Population Division, 2000; Adapté de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), pp. 45, 46.

Le cas du comté central de Miami (Dade) est toutefois intéressant puisqu'il couvre à lui seul l'ensemble de la MSA. Étant donné sa grande dimension et la faible municipalisation de cette région métropolitaine avec seulement 28 gouvernements locaux, le Comté central de Miami-Dade joue donc un rôle majeur dans la fourniture de plusieurs services régionaux. Depuis 1957, le maire du comté et les conseillers sont élus. Le comté fournit un grand nombre de services supramunicipaux à l'échelle du comté tels que l'évaluation foncière, la collecte des taxes, le service de police et de justice, certains travaux publics, l'entretien de parcs régionaux, des services de culture et de loisirs, l'épuration et le traitement des eaux, le

transport en commun, des services d'habitation ainsi que l'administration des aéroports et des ports ainsi que plusieurs autres services généraux (Champagne, Collin, Pineault, Poitras, 2000). Ce comté est toutefois à peu près le seul à couvrir autant de territoire métropolitain, si ce n'est des comtés de San Diego et San Jose qui couvrent également la même superficie que leurs *Metropolitan Statistical Areas* respectives. Cependant, ces deux derniers comtés centraux assument beaucoup moins de responsabilités municipales que celui de Dade. Leur portée se limite davantage aux secteurs traditionnels des comtés (santé, justice, services sociaux) et se restreint aux territoires non municipalisés tout en assumant la fonction de palier régional pour les services de l'État de la Californie.

Le comté de Marion auquel Indianapolis appartient est souvent cité dans la littérature en études urbaines comme un modèle de ville consolidée. Pourtant, ce comté ne couvre que 11% du territoire ce qui correspond à environ 50% de la population de la région métropolitaine d'Indianapolis. Cette expérience que l'on appelle communément *Unigov* n'est pas moins digne d'intérêt. La ville consolidée est dirigée par un maire et un conseil municipal de 29 membres. *Unigov* est constitué de cinq services municipaux : (1) *Capital Asset Management*, (2) *Metropolitan Development*, (3) *Public Works*, (4) *Public Safety*, et (5) *Parks and Recreation*. Le Comté de Marion existe toujours en tant qu'entité indépendante et conserve des pouvoirs parallèles pour la fourniture de certains services comme l'évaluation, le coroner, le greffier, le Sheriff et autres services de ce genre. De plus, il existe toujours une cinquantaine d'unités gouvernementales dans ce comté composé de cantons, de districts scolaires, de municipalités « incluses » et quatre municipalités « exclues »<sup>32</sup> c'est à dire qu'elles font géographiquement partie du comté, mais qu'elles ont conservé leur conseil municipal et par conséquent un large degré d'autonomie. Ce qui crée un système de fourniture de services municipaux à géométrie variable. De plus, l'ensemble de la région métropolitaine compte plus de 280 gouvernements locaux répartis sur 9 comtés incluant Marion. Ainsi, *Unigov* ne pourrait en aucun cas être réellement considéré comme une instance métropolitaine. Au mieux, il s'agit d'une instance supramunicipale disposant de pouvoirs relativement étendus.

---

<sup>32</sup> Il s'agit des municipalités de Beech Grove, Lawrence, Southport et Speedway qui n'ont pas été impliqués lors de la consolidation de 1970. Les citoyens de ces municipalités ont toutefois le droit de voter pour le maire et certains conseillers puisqu'ils paient des taxes et reçoivent des services du comté mais également en raison du fait que certains pouvoirs du maire s'étendent sur l'ensemble du comté.

En somme, du point de vue métropolitain, on peut dire que la consolidation des pouvoirs et des responsabilités des comtés centraux ne représente qu'une mesure partielle de gestion ou de gouvernance métropolitaine. Il s'agit en ce sens davantage d'une instance supramunicipale que d'une réelle institution métropolitaine.

### *3.3.3 Les conseils régionaux*

À quelques exceptions près, il n'existe pas aux États-Unis de gouvernements métropolitains à proprement parler, c'est-à-dire un palier gouvernemental intermédiaire élu se situant entre l'État et le niveau municipal. Ainsi, les véritables instances métropolitaines consistent plutôt aux États-Unis en l'établissement de conseils régionaux. Le gouvernement fédéral a stimulé l'établissement de conseils régionaux dans presque toutes les régions métropolitaines en exigeant de chacune d'entre elles des mécanismes de coordination régionale concernant les programmes d'investissements fédéraux. L'objectif initial du gouvernement fédéral est de fournir des services ou d'orienter les investissements publics plus efficacement et de manière coordonnée sur le territoire métropolitain tout en tirant partie de certaines économies d'échelle. Le conseil régional est donc la forme particulière de fédéralisme métropolitain que l'on retrouve le plus communément aux États-Unis.

À l'exception des régions métropolitaines de Minneapolis et Portland, dont les conseils régionaux adoptent un caractère gouvernemental ou quasi-gouvernemental, les conseils régionaux ne font pas officiellement partie de l'appareil gouvernemental. Selon Atkins (1997), les conseils régionaux constituent pour les municipalités une solution relativement flexible dans l'exercice des fonctions régionales tout en permettant de préserver leur autonomie politique. Il s'agit probablement de la formule la plus souple que l'on puisse envisager afin d'assurer une certaine forme de coordination métropolitaine. Ces conseils régionaux n'ont le plus souvent qu'un statut consultatif et n'ont que peu de pouvoir direct sur les décisions des municipalités.

Typiquement, les conseils régionaux ont cinq fonctions :

1. ils préparent des plans d'aménagement;
2. ils élaborent des documents de planification stratégique;

3. ils ont le mandat de coordonner la programmation de certaines dépenses d'immobilisations régionales du gouvernement fédéral;
4. ils servent de lieu d'arbitrage dans les litiges entre municipalités;
5. ils contribuent à l'émergence d'une vision régionale.

Le rôle des conseils régionaux se limite donc à la consultation et à la concertation régionale. Ils n'ont habituellement pas de pouvoir de taxation, ils manquent d'autorité pour mettre en œuvre les règlements ou les dispositions qu'ils adoptent et ils n'assurent généralement pas de fourniture directe de services publics.

Les tableaux 3.5 et 3.6 présentent les principales caractéristiques des conseils régionaux pour les régions métropolitaines à l'étude. On remarque au tableau 3.6 que les conseils régionaux étasuniens ont tendance à couvrir des superficies de territoire à peu près équivalentes aux *Metropolitan Statistical Areas (MSA)*. Si les trente régions métropolitaines comptent au total 209 comtés, les conseils régionaux couvrent des territoires appartenant en tout ou en partie à 190. Pour diverses raisons d'ordre politique, les limites territoriales des conseils régionaux ne se conforment pas toujours parfaitement avec les limites des MSA. De plus, contrairement à la définition statistique, les conseils régionaux ne sont pas établis sur la base des comtés mais bien plutôt sur la base des municipalités et ce, à quelques exceptions près<sup>33</sup>. La comparaison entre le nombre de comtés couverts par conseil et le nombre de comtés compris dans la définition statistique n'est donc qu'un indicateur approximatif. La population desservie par les conseils régionaux équivaut à environ 100% de la population totale des MSA et à plus de 100% également de la superficie des régions métropolitaines statistiques.

Il importe cependant de faire quelques nuances concernant ces données générales. Si, par exemple, le nombre de comtés desservis par les conseils régionaux dans les régions de Philadelphie, Détroit, Baltimore, Tampa et Seattle coïncide à peu de choses près avec la définition des MSA, la situation est parfois très différente pour les autres régions métropolitaines de l'échantillon. Parfois, les conseils régionaux vont couvrir un territoire beaucoup plus large que celui de la définition statistique, comme c'est le cas pour

Pittsburgh, Milwaukee, Houston, San Antonio, Denver ou Sacramento. Parfois, ils couvriront un territoire beaucoup plus restreint que la définition statistique du territoire comme c'est le cas pour Cincinnati, Indianapolis, Kansas City, Saint-Louis, Atlanta, Norfolk, Washington, Phoenix et même Minneapolis et Portland dont les conseils régionaux disposent pourtant de pouvoirs étendus. Il est à noter que le territoire couvert par le *Metro Council* de Minneapolis qui fait figure de quasi-gouvernement métropolitain n'englobe que sept comtés et 189 municipalités correspondant à environ 50% du territoire et des gouvernements locaux de la MSA. Ce territoire comprend toutefois plus de 90% de la population métropolitaine.

Ces statistiques sont plus difficiles à interpréter pour quelques régions métropolitaines concomitantes du Sud et de l'Ouest. Il s'agit des régions de Dallas et Forth Worth dans le Sud ainsi que celles de San Francisco, San Jose et Oakland dans l'Ouest qui partagent des aires métropolitaines communes c'est-à-dire que leurs aires urbaines se rejoignent pour former une grande conurbation. Dans les deux cas, le conseil régional englobe un territoire plus grand que celui correspondant à la définition statistique. Dans le cas du *North Central Texas Council of Governments*, il se compose de territoires appartenant à 16 comtés alors que la région métropolitaine statistique consolidée<sup>34</sup> de Dallas/Forth Worth en contient 12. Cela se reflète sur la taille du territoire couvert qui correspond à 142% du territoire consolidé. Les territoires supplémentaires ne semblent pas très peuplés toutefois puisque la population couverte est à peu près équivalente à la définition statistique. La situation est relativement semblable pour le *Association of Bay Area Governments* qui englobe des territoires appartenant à 9 comtés alors que la région métropolitaine statistique consolidée de San Francisco, San Jose et Oakland en comprend 6.

Il importe de mentionner que les conseils régionaux comprennent la très grande majorité des citoyens de chaque région métropolitaine, c'est-à-dire 80% de la population métropolitaine ou plus. Par conséquent, les conseils régionaux sont plutôt représentatifs des agglomérations métropolitaines concernées. De plus, on peut affirmer que les conseils régionaux rejoignent et mobilisent les principaux acteurs publics de toutes les

---

<sup>33</sup> Les États dont la structure municipale repose principalement sur les comtés, comme le Maryland, font partie de ces exceptions.

agglomérations. Par exemple, les conseils régionaux desservent au minimum les gouvernements locaux compris à l'intérieur des comtés centraux et les comtés urbanisés limitrophes à ces comtés. À l'extérieur de ces paramètres, il n'existe plus de règles claires.

On observe au tableau 3.7 que la très grande majorité des conseils régionaux ont été créés dans le courant des années 1960 et 1970<sup>35</sup>. Les conseils régionaux sont de manière générale dirigés par des élus locaux (comtés et municipalités) auxquels s'ajoutent parfois des délégués de l'État, des citoyens de la région et des représentants d'organismes civiques. La composition des membres des conseils d'administration varie de 135 et 105 membres pour Boston et Cincinnati à une structure très légère de six membres pour Baltimore. Le conseil régional typique comprend entre 20 et 60 membres qui composent le conseil d'administration et qui sont soit nommés, soit désignés d'office par la charte du conseil régional. À l'exception de Minneapolis et de Portland, le nombre d'employés des conseils régionaux de l'échantillon est inférieur à 90. Le nombre d'employés est aussi un indicateur du pouvoir limité dont disposent les conseils régionaux et le caractère non exécutoire des orientations de ces instances.

Le *Metro* de Portland se distingue de tous les autres conseils régionaux aux États-Unis puisque ses membres sont directement élus par la population. On parle souvent du *Metro* comme du seul gouvernement métropolitain existant aux États-Unis. Avec près de 700 employés pour remplir ses fonctions, une structure électorale pour les sept membres du conseil ainsi qu'un pouvoir de taxation et de tarification des services qu'il offre, cet organisme fait figure d'exception puisqu'il a toutes les caractéristiques d'un véritable gouvernement métropolitain. Le *Metro* ne couvre toutefois que la moitié des comtés compris dans la MSA, soit trois sur six, ce qui représente néanmoins 85% de la population métropolitaine.

---

<sup>34</sup> Le Bureau du recensement des États-Unis a développé un concept statistique adapté aux régions métropolitaines contiguës. Une *Primary Metropolitan Statistical Area* (PMSA) est une région métropolitaine comprenant au moins 1 million de population dont le comté central entretient une forte interaction économique et sociale avec le comté central d'une ou plusieurs MSAs. Ces régions sont alors nommées PMSA et forment ensemble un territoire consolidé au sens statistique : *Consolidated Metropolitan Statistical Area* (CMSA).

Le *Metro Council of the Twin Cities Area* de Minneapolis n'est pas quant à lui un gouvernement métropolitain à proprement parler. Il s'agit plutôt d'une agence créée par l'État pour assurer formellement un certain nombre de responsabilités de nature métropolitaine. Comme ses 17 membres du conseil d'administration sont nommés par le gouverneur de l'État et puisqu'ils ne sont pas élus au suffrage universel, on ne peut pas qualifier cet organisme de gouvernement métropolitain. Toutefois, comme il n'est pas contrôlé directement par les élus municipaux son mandat est réellement métropolitain et il a la possibilité de s'émanciper quelque peu des intérêts locaux.

Le *Metropolitan Council* se distingue également des autres conseils régionaux puisqu'il fournit directement des services régionaux d'importance. Avec plus de 3000 employés, le *Metro Council* est parmi les organismes métropolitains les plus imposants du pays. Traditionnellement, le *Metro Council* assume la responsabilité de la planification et du contrôle de la croissance régionale ainsi que celle du redéveloppement urbain. L'organisme procure des services pour l'habitation et est notamment responsable de la distribution équilibrée du logement social sur le territoire. Le *Metro Council* est aussi responsable des services et des enjeux environnementaux et s'occupe du traitement des eaux usées en gérant les neuf usines de traitement de la région. Il planifie également la préservation de l'eau potable et développe des plans pour prévenir la pollution de la nappe phréatique et la pollution de l'eau par les activités urbaines. En matière environnementale il a aussi la responsabilité du contrôle de la qualité de l'air. Depuis 1994, le *Metro Council* a hérité de nouvelles responsabilités en matière de planification à court terme et assume désormais la gestion du système de transport en commun, la collecte des ordures ménagères et le traitement des eaux usées. Le cas de Minneapolis se distingue enfin par l'existence d'un programme de redistribution de la croissance de l'assiette foncière (*Tax Base Sharing*). Cette mesure fiscale, imposée par l'État mais gérée par le regroupement des sept comtés membres du *Metropolitan Council*, aurait contribué à abaisser les disparités au sein de la

---

<sup>35</sup> Les conseils régionaux de Baltimore et de Seattle ont également été créés il y a plusieurs années mais leurs structures ont été modifiées début des années 1990. Comme nous le verrons dans la deuxième partie, il existait déjà un conseil régional dans cette agglomération dès les années 1960 mais le *Baltimore Metropolitan Council* s'est doté d'un nouveau statut, d'une nouvelle mission régionale et d'une nouvelle forme organisationnelle en 1992. C'est aussi le cas du *Puget Sound Regional Council*, le conseil régional de la région de Seattle, qui a eu un prédécesseur créé en 1957 et qui a fait l'objet d'un changement de mission et de nom en 1991 suite à une résolution adoptée par les gouvernements locaux de la région.

région et à favoriser un esprit de collaboration métropolitaine (Champagne, Collin, Pineault et Poitras, 2000).

Le *Metro* de Portland et le *Metro Council* de Minneapolis représentent toutefois des exceptions puisque de manière générale, on observe que les conseils régionaux assument surtout des responsabilités métropolitaines reliées à la recherche, la planification, la coordination ou la concertation. Peu de conseils régionaux assument de réelles tâches liées à la fourniture concrète de services régionaux. Réunissant une part représentative des populations et des acteurs métropolitains, les conseils régionaux sont, presque sans exception, un des principaux lieux de discussion et de concertation régionale au sein des régions métropolitaines étasuniennes. À peu près tous les conseils régionaux se définissent comme un forum métropolitain où il est possible pour les membres d'échanger sur divers enjeux, opportunités ou problèmes communs. Mais plus officiellement, les deux responsabilités les plus répandues des conseils régionaux sont la planification du transport et la protection de l'environnement.

D'abord, à l'exception de Boston, tous les autres conseils régionaux de l'échantillon assurent officiellement le rôle de *metropolitan planning organization* (MPO). Ainsi, presque tous les conseils régionaux préparent ou participent à l'élaboration du plan de transport suivant les règles prescrites par le gouvernement fédéral. De plus, comme la planification du transport est étroitement liée aux enjeux environnementaux, il est logique pour les conseils régionaux de s'intéresser ou même de s'impliquer directement dans la protection de l'environnement. Plusieurs conseils régionaux ont d'ailleurs élaboré des programmes de protection des eaux, de l'air ou même des territoires non développés. Les fonctions et responsabilités liées au transport et à l'environnement sont donc particulièrement répandues dans toutes les zones de l'échantillon étasunien.

Cela étant dit, la portée des conseils régionaux demeure limitée sinon insatisfaisante pour aborder les enjeux ou pour la résolution des problèmes métropolitains. Les conseils régionaux demeurent surtout une forme coopérative et volontaire de gouvernance métropolitaine et non pas une approche fonctionnelle permettant des interventions musclées. Malgré tous les espoirs mis en ces institutions, l'expérience nous enseigne que l'existence de ces conseils régionaux ne garantit pas une pleine et entière coopération intermunicipale allant dans l'intérêt de la région. Aucune de ces institutions n'est composée de membres élus directement au conseil d'administration y compris celui de Minneapolis.

Ces personnes ne sont donc pas forcément représentatives des intérêts de la communauté métropolitaine et comme c'est souvent le cas, les décisions concernant les immobilisations, les plans d'aménagement ou les orientations stratégiques ne sont pas toujours adoptées en fonction de l'efficacité régionale. En permettant de protéger les intérêts particuliers de chaque municipalité, cette approche volontariste ne résout pas directement le problème de fragmentation et de concurrence intermunicipale au sein des régions métropolitaines.

**TABLEAU 3.6**  
**STATISTIQUES SUR LES CONSEILS RÉGIONAUX**

Régions métropolitaines MSA	Conseils régionaux	Nombre de comtés desservis*	Nombre de comtés MSA	Population desservie	Population MSA 1999	Pourcentage de la population desservie	Superficie régionale desservie Km2	Superficie MSA (Km2) 1990
<b>Nord-Est</b>		<b>24</b>	<b>23</b>	<b>10 643 934</b>	<b>10 578 404</b>	<b>100,6</b>	<b>28 891</b>	<b>27 192</b>
Boston	Metropolitan Area Planning Council	6	8	2 922 934	3 297 201	88,6	3 683	5 229
Philadelphie	Delaware Valley Regional Planning Commission	9	9	5 300 000	4 949 867	107,1	9 927	9 987
Pittsburgh	Southwestern Pennsylvania Commission	9	6	2 421 000	2 331 336	103,8	15 281	11 976
<b>Centre-Ouest</b>		<b>56</b>	<b>73</b>	<b>17 189 719</b>	<b>18 539 428</b>	<b>92,7</b>	<b>60 000</b>	<b>84 936</b>
Cincinnati	Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments	8	12	1 850 000	1 627 509	113,7	6 827	8 656
Cleveland	Northeast Ohio Areawide Coordinating Agency	5	6	2 100 000	2 221 181	94,5	5 224	7 014
Detroit	Southeast Michigan Council of Governments	7	6	4 800 000	4 474 614	107,3	11 764	10 093
Indianapolis	Indianapolis MPO	6	9	N/A	1 536 665	N/A	N/A	9 125
Kansas City	Mid-America Regional Council (Kansas City)	8	11	1 640 419	1 775 899	92,4	9 795	14 004
Milwaukee	Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission	7	4	1 899 300	1 462 422	129,9	6 965	3 781
Minneapolis	Metropolitan Council of the Twin Cities Area	7	13	2 500 000	2 872 109	87,0	7 770	15 706
St. Louis	East-West Gateway Coordinating Council	8	12	2 400 000	2 569 029	93,4	11 655	16 558
<b>Sud</b>		<b>78</b>	<b>87</b>	<b>28 119 789</b>	<b>27 590 229</b>	<b>101,9</b>	<b>152 629</b>	<b>104 760</b>
Atlanta	Atlanta Regional Commission	10	20	3 110 600	3 857 097	80,6	7 770	15 866
Baltimore	Baltimore Metropolitan Council	6	7	2 444 280	2 491 254	98,1	5 794	6 757
Dallas	North Central Texas Council of Governments	16	8	4 800 000	3 280 310	146,3	33 411	16 024
Fort Worth	<i>North Central Texas Council of Governments</i>	---	4	<i>4 800 000</i>	1 629 213	<i>294,6</i>	<i>33 411</i>	<i>7 558</i>
Houston	Houston-Galveston Area Council	13	6	4 533 319	4 010 969	113,0	36 042	15 335
Miami	South Florida Regional Planning Council	3	1	3 636 850	2 175 634	167,2	11 124	5 038
Norfolk-Virginia Beach	Hampton Roads Planning District Commission	6	15	1 500 000	1 562 635	96,0	9 324	6 084
San Antonio	Alamo Area Council of Governments	12	4	1 720 661	1 564 949	109,9	29 500	8 617
Tampa	Tampa Bay Regional Planning Council	4	4	2 374 079	2 278 169	104,2	9 415	6 617
Washington	Metropolitan Washington Council of Governments	8	18	4 000 000	4 739 999	84,4	10 249	16 863
<b>Ouest</b>		<b>32</b>	<b>26</b>	<b>20 980 814</b>	<b>19 261 523</b>	<b>108,9</b>	<b>95 402</b>	<b>103 186</b>
Denver	Denver Regional Council of Governments	8	5	2 300 000	1 978 991	116,2	10 360	9 741
Oakland	<i>Association of Bay Area Governments</i>	---	2	<i>6 693 600</i>	2 348 723	<i>285,0</i>	<i>17 954</i>	<i>3 776</i>
Phoenix	Maricopa Association of Governments	1	2	2 800 000	3 013 696	92,9	23 310	37 747
Portland	Metro	3	6	1 500 000	1 845 840	81,3	1 191	13 023
Sacramento	Sacramento Area Council of Governments	6	3	1 727 214	1 585 429	108,9	16 040	10 572
San Diego	San Diego Association of Governments	1	1	2 860 000	2 820 844	101,4	11 008	10 891
San Francisco	Association of Bay Area Governments	9	3	6 693 600	1 685 647	397,1	17 954	2 631
San Jose	<i>Association of Bay Area Governments</i>	---	1	<i>6 693 600</i>	1 647 419	<i>406,3</i>	<i>17 954</i>	<i>3 344</i>
Seattle	Puget Sound Regional Council	4	3	3 100 000	2 334 934	132,8	15 540	11 461
<b>TOTAL</b>		<b>190</b>	<b>209</b>	<b>76 934 256</b>	<b>75 969 584</b>	<b>101,3</b>	<b>336 922</b>	<b>320 075</b>

Sources : National Association of Regional Councils, *Directory of Regional Councils*, 1999; Bureau of the Census, *Population Estimates Program*, 2000.

\*Les villes de Saint-Louis et Baltimore sont ici traitées comme des comtés. Tiré de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 68.

**TABEAU 3.7**  
**FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS DES CONSEILS RÉGIONAUX**

Régions métropolitaines MSA	Conseils régionaux	Planification du transport MPO	Élaboration d'un plan d'aménagement métropolitain	Élaboration d'un plan de développement économique	Autres activités de développement économique régional	Protection de l'environnement eau, air, sol	Composition du conseil Nombre de membres	Élection des membres du conseil Oui/Non	Nombre d'employés
<b>Nord-Est</b>									
Boston	Metropolitan Area Planning Council		x	x		x	135	Non	35
Philadelphie	Delaware Valley Regional Planning Commission	x	x			x	33	Non	90
Pittsburgh	Southwestern Pennsylvania Commission	x		x			61	Non	42
<b>Centre-Ouest</b>									
Cincinnati	Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments	x				x	105	Non	37
Cleveland	Northeast Ohio Areawide Coordinating Agency	x				x	39	Non	50
Detroit	Southeast Michigan Council of Governments	x			x	x	66	Non	85
Indianapolis	Indianapolis MPO	x					0	Non	N/A
Kansas City	Mid-America Regional Council (Kansas City)	x			x	x	30	Non	65
Milwaukee	Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission	x	x				21	Non	82
Minneapolis	Metropolitan Council of the Twin Cities Area	x	x		x	x	17	Non	3 180
St. Louis	East-West Gateway Coordinating Council	x			x	x	21	Non	50
<b>Sud</b>									
Atlanta	Atlanta Regional Commission	x	x		x	x	39	Non	130
Baltimore	Baltimore Metropolitan Council	x				x	6	Non	40
Dallas	North Central Texas Council of Governments	x	x			x	13	Non	160
Fort Worth	<i>North Central Texas Council of Governments*</i>	x	x			x	13	Non	160
Houston	Houston-Galveston Area Council	x		x	x	x	33	Non	135
Miami	South Florida Regional Planning Council	x	x		x	x	22	Non	25
Norfolk-Virginia Beach	Hampton Roads Planning District Commission	x	x	x	x		44	Non	35
San Antonio	Alamo Area Council of Governments				x	x	29	Non	97
Tampa	Tampa Bay Regional Planning Council		x		x	x	39	Non	47
Washington	Metropolitan Washington Council of Governments	x				x	30	Non	115
<b>Ouest</b>									
Denver	Denver Regional Council of Governments	x	x		x	x	52	Non	89
Oakland	<i>Association of Bay Area Governments</i>		x	x		x	39	Non	65
Phoenix	Maricopa Association of Governments	x			x	x	29	Non	50
Portland	Metro	x	x		x	x	7	Oui	675
Sacramento	Sacramento Area Council of Governments	x					12	Non	47
San Diego	San Diego Association of Governments	x	x	x		x	24	Non	75
San Francisco	<i>Association of Bay Area Governments**</i>		x	x		x	39	Non	65
San Jose	<i>Association of Bay Area Governments**</i>		x	x		x	39	Non	65
Seattle	Puget Sound Regional Council	x	x		x	x	26	Non	51

Sources : National Association of Regional Councils, *Directory of Regional Councils*, 1999; Sources diverses; Tiré de Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000), p. 75.

\*L'agglomération de Fort Worth est jumelée au même conseil régional que celui de Dallas.

\*\*Les agglomérations de Oakland et San Jose sont jumelées au conseil régional de San Francisco.

\*\*\* Les conseils régionaux de Baltimore et Seattle ont été créés vers la fin des années 1950 et le début des années 1960.

### *3.3.4 Un bilan de la portée des conseils régionaux sur la gestion métropolitaine*

Les bilans portant sur les programmes régionalistes fédéraux et la portée des conseils régionaux sur la gestion des régions métropolitaines sont mitigés. Selon Hamilton (2000), leur efficacité varie selon la région et n'est pas aussi efficace qu'elle aurait potentiellement pu être. Ce dernier souligne que les conseils régionaux et les autres institutions créés conformément aux exigences du gouvernement fédéral avaient à peu près tous un caractère consultatif. C'est-à-dire qu'ils ne disposent généralement de pouvoir politique formel leur permettant de mettre en œuvre leurs propres recommandations. Les dirigeants des conseils régionaux ne sont à toutes fins utiles jamais élus directement. Ces instances ont le devoir de créer des consensus régionaux mais les intérêts locaux ont souvent tendance à être mieux représentés que les intérêts métropolitains. De plus, les professionnels à l'emploi de ces agences régionales ne disposent pas toujours du support des élus locaux puisque leurs propositions ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts des municipalités individuelles. Par conséquent, les objectifs recherchés par les exigences fédérales ne peuvent pas toujours être rencontrés dans les faits. Le succès de la démarche métropolitaine repose surtout sur la bonne volonté des dirigeants des conseils régionaux qui représentent souvent des intérêts autres que métropolitains. Par exemple, les élus locaux vont avoir tendance à servir les intérêts de leurs électeurs en priorité.

En général, les conseils régionaux ont plutôt cherché à accommoder les nombreux acteurs présents aux tables de concertation qu'à trouver des consensus métropolitains. Mis à part les investissements du gouvernement fédéral, les banlieues ne voyaient pas toujours leur intérêt dans la coopération métropolitaine. Les municipalités participaient surtout dans le but d'être présentes aux tables de négociation et de décision et pour ne pas être laissées pour compte dans le partage des investissements du gouvernement fédéral. En voulant accommoder les intérêts de tous et chacun plutôt que les intérêts spécifiquement métropolitains, les conseils régionaux n'ont pas toujours réussi à contrecarrer les effets négatifs de la croissance urbaine. Par exemple, le développement autoroutier a été privilégié au détriment du transport en commun. L'étalement urbain n'a fait que se poursuivre alors que les enjeux environnementaux étaient relégués au second plan.

Les conseils régionaux ont également été affectés significativement par les politiques conservatrices suite à l'élection de Ronald Reagan comme président en 1980 qui a vite fait de ramener au premier plan de la philosophie politique du gouvernement fédéral les idées

véhiculées par le *public choice* en favorisant le libre jeu de la fragmentation politico-institutionnelle plutôt que la coordination métropolitaine. La politique conservatrice de l'administration Reagan/Bush a eu indiscutablement un impact important sur la fiscalité des gouvernements locaux. Cette administration a été caractérisée par la réévaluation du rôle du gouvernement fédéral afin de favoriser l'intervention du secteur privé dans la fourniture de certains services publics.

D'après Hula (1993) les éléments les plus évidents de cette réduction de l'appareil gouvernemental ont simplement consisté en des compressions des dépenses dans les programmes fédéraux. Ce qui a contraint à diminuer l'intervention publique au niveau local et métropolitain. Ces réductions ont certes créé une pression supplémentaire sur les impôts fonciers afin de combler le manque à gagner. Elles ont suscité un mouvement de privatisation des services et des infrastructures publics et une intensification des partenariats privés-publics. Cette politique a définitivement eu comme conséquence une augmentation de la compétition intra-métropolitaine pour les ressources régionales disponibles et un déclin du pouvoir de plusieurs conseils régionaux.

Un grand nombre de programmes fédéraux exigeant un processus de coordination régionale a été rapidement aboli. Les transferts aux gouvernements municipaux ainsi qu'aux autres institutions locales ou régionales ont été supprimés ou réduits significativement. Les solutions métropolitaines ne cherchaient plus, à cette époque, à enrayer le déclin des villes-centres ou la ségrégation spatiale qui se sont poursuivies dans le courant des années 1980. D'après Dreier, Mollenkopf et Swanstrom (2001) le taux de pauvreté des villes-centres des États-Unis serait passé de 15,7% en 1979 à 21,5% en 1992. Suite à cette période, certains conseils régionaux, comme c'est notamment le cas pour celui de Baltimore, ont été contraints de se trouver une vocation renouvelée, sinon un autre mode de fonctionnement.

### **3.4 Comment expliquer l'échec relatif du régionalisme aux États-Unis?**

Malgré un courant réformiste rigoureux favorisant l'établissement d'instances démocratiques, permanentes et à vocation générale, les mesures métropolitaines gouvernementales ont rarement été mises en place. Nous avons précédemment analysé le recours aux agences unifonctionnelles et le renforcement des comtés comme solutions couramment utilisées aux États-Unis pour gérer certaines fonctions régionales. Ces mesures

sont généralement considérées comme des mesures supramunicipales incomplètes pour gérer les grands ensembles métropolitains. La faiblesse des agences unifonctionnelles réside dans leur incapacité d'aborder les problèmes métropolitains dans leur ensemble, ce qui est généralement reconnu comme un élément essentiel d'une approche viable de la planification urbaine ou métropolitaine. Du côté des comtés centraux, à part quelques exceptions, ils ne représentent qu'une faible proportion des populations et des territoires de l'ensemble des régions métropolitaines. De leur côté, les conseils régionaux sont généralement reconnus comme une mesure particulièrement peu contraignante pour la planification du territoire et des fonctions métropolitaines. Ces structures ne sont généralement pas parvenues à contrôler la croissance urbaine et ont plutôt servi les intérêts des gouvernements locaux individuels plutôt que d'en arriver à une réelle coordination métropolitaine<sup>36</sup>.

Hamilton (1999), Jackson (1985) et d'autres chercheurs ont évoqué plusieurs mouvements sociaux, culturels et religieux qui se sont conjugués aux États-Unis et ont contribué à développer une tradition « anti-urbaine » s'opposant à la construction des grandes villes. Le développement du système municipal aux États-Unis a donc traditionnellement favorisé davantage l'autonomie des gouvernements locaux et la concurrence intermunicipale que les réformes régionales drastiques. Par conséquent, les gouvernements locaux ont traditionnellement disposé d'une forte autonomie.

Les rivalités politiques et économiques entre les municipalités combinées à leur volonté de plus en plus affirmée d'indépendance politique ne favorisaient pas l'émergence des pratiques métropolitaines au sein des agglomérations. Ces initiatives ont ainsi été rejetées une après l'autre autant par les populations des banlieues que des villes-centres. Parmi les cas les plus notoires aux États-Unis on compte Pittsburgh, Cleveland et Saint-Louis. Comment expliquer l'échec du régionalisme aux États-Unis?

Il importe de mentionner qu'au même moment où s'élaborait un renouvellement du régionalisme au milieu du XX<sup>e</sup> siècle apparaissait un courant d'analyse tout à fait opposé à la conception des réformistes. Suivant la vague des annexions et des fusions municipales qui se sont réalisées à grande échelle entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, l'analyse de ces premières fusions ou annexions suggère que, à l'exception de quelques cas

---

<sup>36</sup> Dans la seconde partie, nous étudierons en détail la domination des gouvernements locaux sur le conseil régional à partir de l'étude de cas de Baltimore.

où des économies d'échelles ont réellement été accomplies, les grandes villes n'arrivent pas toujours à engendrer des économies d'échelle dans la fourniture de services. La comparaison des dépenses gouvernementales per capita montre en effet que plus souvent qu'autrement, les services municipaux coûtent moins cher globalement à gérer par les plus petites municipalités de banlieue que par les villes-centres de grande taille.

Cette analyse s'est surtout développée dans les années 1950, suivant les travaux de Vincent Ostrom et Charles Tiebout à travers l'école du *public choice*. La théorie du *public choice* suggère que la compétition entre municipalités encourage les gouvernements locaux à trouver les solutions les plus efficaces afin de fournir des services et des infrastructures publiques aux populations qu'elles représentent. Les théories du *public choice* sont surtout fondées sur la comparaison entre les performances des petites municipalités versus les plus grandes et non pas sur la comparaison entre un gouvernement métropolitain et un système municipal fragmenté (Friskén et Norris, 2001). Il est d'ailleurs assez difficile de constituer une banque de données à partir des gouvernements métropolitains en raison de leur faible nombre. Le *public choice* évite ainsi d'aborder directement des aspects fondamentaux de la problématique métropolitaine qui sont au cœur des préoccupations des réformistes.

Les principes du *public choice* l'auraient en quelque sorte remporté sur les principes des réformateurs métropolitains qui eux préconisaient la mise en place de gouvernements métropolitains ou une structure de gouvernance à deux niveaux. Les réformes ont dès lors préconisé une approche plus souple de régionalisme fondé sur des instances consultatives plutôt qu'exécutives. Cette approche est surtout caractérisée par les exigences du gouvernement fédéral dans la coordination des programmes d'investissements fédéraux.

Pour Teaford (1979; 1997), qui a longuement étudié l'histoire du développement suburbain aux États-Unis, les structures du pouvoir des municipalités de banlieue se sont graduellement définies par une affirmation de leur identité culturellement et même « émotionnellement » suburbaine. Cela a favorisé le développement de localismes puissants. De telle sorte que, bien que ces municipalités de banlieue soient issues de l'expansion métropolitaine, leurs populations et leurs représentants devenaient collectivement anti-urbains. Par conséquent, les idéaux suburbains devenaient incompatibles avec l'établissement de structures politiques métropolitaines disposant de trop de pouvoir. Cela expliquerait, du moins en partie, pourquoi l'établissement d'une forme gouvernementale d'institutions métropolitaines demeure l'exception plutôt que la règle aux États-Unis. Le

résultat demeure un mariage de nécessité, de combinaison d'intérêts locaux et de régionalisme pour satisfaire les besoins de coordination métropolitaine.

Norris (2001) en empruntant une approche politologique plus conventionnelle soutient pour sa part que plusieurs facteurs sociaux et politiques ont limité les réformes municipales. Ces facteurs politiques résideraient d'abord dans les valeurs profondes du peuple américain suivant la rhétorique selon laquelle, plus les gouvernements sont près des électeurs, meilleurs ils sont. Ce serait donc la principale raison pour laquelle les populations se sont toujours opposées à toutes mesures pouvant menacer l'existence, les frontières, les pouvoirs, l'autonomie et la fiscalité des gouvernements locaux.

Avec le temps, les municipalités de banlieue se sont homogénéisées et elles en sont venues à refléter certaines préférences et même certaines classes sociales dans leur profil socio-économique. Les banlieues se sont mises à se distinguer entre elles et surtout par rapport à la ville-centre. La question raciale et les écarts de richesse entre la ville-centre et les banlieues sont devenus de plus en plus marqués. C'est entre autres pour ces raisons que les habitants des municipalités de banlieue, voulant protéger leurs acquis, ne souhaitent généralement pas partager les problèmes ou voir leur qualité de vie menacée par des réformes municipales. Le système de revenus des gouvernements locaux a aussi beaucoup joué sur le rejet des solutions régionales. Les gouvernements locaux s'appuient en grande partie sur les taxes foncières municipales pour leur fonctionnement. Ce système encourage surtout la concurrence entre les municipalités pour avoir accès aux nouvelles ressources financières issues de la croissance urbaine permettant de générer des revenus.

Le statut constitutionnel des gouvernements locaux serait aussi en cause. Ce sont les constitutions de chaque État qui enchâssent la légitimité et les responsabilités des gouvernements locaux, mais aussi des comtés et des agences unifonctionnelles. Si les rôles et les responsabilités des gouvernements locaux sont officiellement reconnus, il n'existe aucun équivalent pour une forme ou une autre de gouvernement métropolitain. Il est donc plus aisé de créer une nouvelle municipalité ou une agence unifonctionnelle ou de modifier les responsabilités d'un comté que de créer un gouvernement régional. C'est parce qu'il n'existe, à toutes fins utiles, aucune base légale pour appuyer la création de gouvernements métropolitains. En reconnaissant constitutionnellement et selon des principes démocratiques l'existence et les pouvoirs des gouvernements locaux, il devient alors plus difficile de

modifier les structures gouvernementales sans l'approbation des élus locaux et de leur population.

Même si le contexte fédératif canadien s'apparente à celui des États-Unis, la majorité des provinces a par le passé procédé à des réformes municipales majeures incluant des fusions municipales touchant un nombre considérable de municipalités (Sancton, 2001). Norris (2001) explique que le caractère non-interventionniste ne repose pas seulement sur la légalité constitutionnelle mais qu'il s'agit également de traditions politiques différentes. Les États évitent généralement de se mêler des affaires municipales qu'ils désignent par un *State laissez-faire approach* généralisé. Politiquement, les sénateurs et les gouverneurs des États craignent la réaction des électeurs s'ils s'immiscent dans les affaires locales. Spécialement pour des réformes touchant les structures municipales, les territoires de juridictions locales, les finances publiques, etc.

Pour toutes ces raisons, il s'avère difficile aux États-Unis de réaliser une réforme municipale ou métropolitaine majeure. Le *Home Rule*, favorisant l'autonomie municipale, est une valeur politique et sociale presque devenue une institution inviolable.

### **3.5 Conclusion**

Au fur et à mesure que le processus d'urbanisation s'est poursuivi aux États-Unis, l'histoire socio-politique a surtout favorisé la multiplication de petites unités gouvernementales autonomes plutôt que le regroupement municipal. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, il n'y a pas eu de réforme municipale majeure ou globale. Les régions métropolitaines sont donc généralement aux prises avec une grande complexité gouvernementale pour la gestion des problématiques métropolitaines. Malgré une structure relativement fragmentée au niveau local et l'inexistence de réformes majeures de l'organisation municipale aux États-Unis, on aurait toutefois tort de croire que les structures politiques et institutionnelles ne se sont jamais adaptées aux transformations sociales, économiques et spatiales.

On peut observer que dans les premières phases d'urbanisation, les ville-centres comprenaient généralement une grande portion de l'aire urbanisée et leur rapport de force leur permettait d'annexer les territoires limitrophes. Les solutions structurelles étaient alors chose courante et le développement urbain était en grande partie contenu dans quelques

gouvernements locaux. Cette période se distinguait par des solutions régionales caractérisées par un pouvoir gouvernemental centralisé ou monocentrique. Avec l'arrivée d'une forme urbaine étalée caractérisant la période de métropolisation, le système municipal s'est plutôt ajusté par le biais du renforcement des comtés (palier supramunicipal) mais surtout par la création d'agences unifonctionnelles afin d'éviter les réformes structurelles (annexions, fusions ou autres). Les approches métropolitaines ont par la suite surtout été influencées par les procédures administratives du gouvernement fédéral et par la création de conseils régionaux représentant des formes relativement souples de concertation régionale volontaire.

De nos jours aux États-Unis, il n'existe que très peu de véritables gouvernements métropolitains si ce n'est de quelques cas atypiques comme le *Metropolitan Council of the Twin Cities* de Minneapolis-St-Paul au Minnesota ou le *Portland Metropolitan Service District* en Oregon qui, comme nous l'avons vu, adoptent une forme gouvernementale. Le concept de gouvernance prend ici tout son sens puisque le modèle étasunien est largement structuré autour d'institutions autres que des gouvernements locaux ou métropolitains.

La situation métropolitaine a obligé les gouvernements locaux à trouver, souvent par nécessité, des solutions visant à gérer les fonctions régionales. Cette adaptation des institutions territoriales aux nouvelles réalités urbaines a pris par le passé des formes diverses mais s'est surtout soldée par la création de structures de conseils régionaux avec des ressources et des pouvoirs très restreints et peu d'indépendance par rapport aux municipalités souvent dominantes au sein des conseils d'administration de ces instances. La plupart des conseils régionaux ne disposent pas de pouvoir de taxation et leurs effectifs ne dépassent que rarement une centaine d'employés.

En somme, on remarque que les projets d'annexion ou de création de gouvernements métropolitains ont été combattus farouchement et abandonnés à quelques exceptions près. Par conséquent, on serait passé d'un pouvoir régional monocentrique au début du XX<sup>e</sup> siècle vers un pouvoir de gouvernance métropolitaine décentralisée à partir des années 1950. On observe en outre que le discours, la nature des acteurs impliqués et les pratiques métropolitaines commencent à se transformer dans les années 1980 et vers le début des années 1990. C'est dans ce contexte que prend forme le nouveau régionalisme métropolitain.

## **CHAPITRE 4**

### **LE NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN**

---

Dans ce chapitre, nous décrivons le renouvellement du discours régionaliste et l'émergence d'une nouvelle génération d'initiatives et de réformes métropolitaines qui prend forme aux États-Unis à partir du début des années 1990. Si la période entre 1970 et 1990 a été plutôt morne concernant les enjeux et les réflexions sur les questions régionales, on observe un regain d'intérêt depuis une dizaine d'années pour une meilleure gouvernance des régions métropolitaines. Nous soutenons que le nouveau régionalisme est une réponse à la réorganisation spatiale des régions métropolitaines ainsi qu'une réaction à l'égard des insuffisances liées aux formes d'interventions métropolitaines existantes et plus particulièrement face à l'inefficacité des conseils régionaux. Rappelons que les conseils régionaux sont nés dans le courant régionaliste des années 1950 à 1970. Ainsi, le nouveau régionalisme serait en réaction aux solutions étasuniennes issues de la période du fédéralisme métropolitain.

Le nouveau régionalisme émergent à l'aube des années 1990 se traduit par une mobilisation des acteurs souvent non gouvernementaux sur un certain nombre d'enjeux régionaux. Contrairement à la vague précédente de régionalisme dont l'objectif visait davantage à se conformer aux exigences du gouvernement fédéral, les principaux arguments du nouveau régionalisme sont davantage concernés par l'interdépendance des composantes métropolitaines (ville-centre et banlieue), la compétitivité économique régionale et la viabilité sociale et environnementale du développement métropolitain. Ce chapitre suggère donc un cadre d'analyse pour étudier les paramètres essentiels du nouveau régionalisme métropolitain et sa portée sur les pratiques métropolitaines. Les porteurs du nouveau régionalisme étant tout particulièrement issus des milieux non gouvernementaux, le cadre d'analyse met notamment l'accent sur l'infrastructure civique pour comprendre la montée des enjeux métropolitains dans l'action publique.

## 4.1 L'émergence du nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis

Le régionalisme métropolitain peut être décrit comme une volonté d'adapter les systèmes gouvernementaux ou de gouvernance afin qu'ils se conforment à l'évolution de l'organisation spatiale des interactions économiques et sociales des régions métropolitaines. Si nous parlons de nouveau régionalisme, c'est qu'il a existé, comme nous l'avons vu au chapitre 3, d'autres formes de régionalismes qui ont précédé cette plus récente phase aux États-Unis.

Parmi les synthèses décrivant ces différentes phases du régionalisme aux États-Unis, une des plus détaillées est certainement celle développée par Allan D. Wallis en 1994 dans deux articles publiés dans le *National Civic Review* : «Inventing Regionalism : The First Two Waves» (1994b) et «The Third Wave: Current Trends in Regional Governance» (1994c). Dans ces deux articles, Wallis articule les liens existant entre l'avancement technologique dans les transports et les communications, les transformations socio-économiques et la croissance urbaine et leurs influences respectives sur l'évolution du régionalisme aux États-Unis. Selon ce dernier, l'histoire du régionalisme aux États-Unis se composerait de trois vagues.

- La première vague se caractérise par des efforts visant des réformes structurelles des gouvernements locaux (période pré-régionaliste d'avant 1920) – période qu'il vaudrait mieux de qualifier de pré-régionaliste.
- La seconde vague se caractérise par la mise sur pied d'institutions visant la coordination régionale par le biais des mesures imposées par les programmes fédéraux.
- La troisième vague serait marquée par une prise de conscience des interrelations et interdépendances entre les différentes composantes des régions métropolitaines et par l'implication marquée des acteurs non gouvernementaux (privés et à but non lucratif) dans les affaires métropolitaines.

Comme le soulignent Frisken et Norris (2001), cette typologie n'est pas en mesure de rendre compte de la complexité de la dynamique métropolitaine de chaque région que ce soit aux États-Unis, au Canada ou ailleurs. Il importe de reconnaître les limites du modèle de Wallis et d'admettre que ce modèle s'applique plus particulièrement aux régions Est et Centre-Ouest des États-Unis. Et même à cela, il ne pourrait exister de modèle typologique parfait

permettant de tenir compte de la spécificité de chacune des régions métropolitaines aux États-Unis. Le modèle de Wallis sert surtout à comprendre qu'il a existé d'autres formes de régionalisme aux États-Unis. Elle sert également à soulever l'hypothèse qu'il s'est développé depuis les années 1990 environ un nouveau courant régionaliste qui se distingue par ses acteurs, sa littérature et ses arguments. Ce nouveau courant serait en quelque sorte une réponse à une crise du régionalisme devant le phénomène de métropolisation et devant les institutions métropolitaines existantes.

Au début des années 1990 avec la montée d'un régime présidentiel démocrate, les politiques régionalistes du gouvernement fédéral vont reprendre partiellement. Les deux exemples les plus connus de programmes fédéraux exigeant un mécanisme de coordination régionale se trouvent dans le domaine de l'environnement et du transport, et sont le *Clean Air Act* adopté en 1990 et le *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA)* en 1991. Mais de manière générale, les programmes fédéraux de cette nature sont beaucoup moins nombreux qu'entre 1950 et 1980 et disposent d'enveloppes budgétaires beaucoup plus modestes. En revanche, les conseils régionaux (*Council of Governments* ou *Metropolitan Planning Organization*) ont vu leur responsabilité s'étendre quelque peu après plusieurs années de disette.

À partir des années 1990, le régionalisme dépend toujours et surtout de la bonne volonté des représentants municipaux (maires et élus locaux). Ces derniers sont susceptibles de maintenir au moins leur intérêt pour tous les projets d'infrastructures régionales comme les aéroports, les infrastructures de transports ou les projets reliés aux sports professionnels comme la construction de nouveaux stades par exemple qui deviennent de plus en plus à cette époque des enjeux de la revitalisation urbaine des centres-villes. Toutefois, les acteurs non gouvernementaux commencent à cette époque à porter une attention de plus en plus grande aux enjeux métropolitains. Tout spécialement les groupes représentant le milieu des affaires ainsi que les groupes environnementaux. La troisième vague du régionalisme dont parle Wallis se fonderait ainsi de plus en plus sur la présence et le dynamisme de « l'infrastructure civique » présente au sein des régions métropolitaines. Le nouveau régionalisme coïncide donc avec un regain d'intérêt pour les questions métropolitaines auprès des gouvernements locaux et des groupes non gouvernementaux.

Le nouveau régionalisme se caractériserait également par un renouvellement du discours sur les enjeux métropolitains. Il s'agit parfois de nouveaux mots pour évoquer de nouveaux

concepts mais sur certains aspects le discours diffère. Par exemple, sur le plan de l'argumentaire, le nouveau régionalisme est davantage préoccupé par la qualité du développement métropolitain et la compétitivité économique régionale contrairement à la deuxième vague dont l'objectif visait davantage l'efficacité du développement par la coopération métropolitaine que ne l'étaient les mouvements régionalistes précédents. Par qualité du développement, nous référons au contrôle des externalités négatives de la métropolisation, c'est-à-dire la recherche d'une meilleure équité sociale et fiscale entre les villes-centres et les banlieues, le contrôle de l'étalement urbain, la croissance économique et la compétitivité régionale ainsi qu'une préoccupation pour les problèmes de transport et d'environnement. C'est donc autour de ces thèmes que se raccroche le nouveau régionalisme. Aussi, ce courant correspond à un effort visant à démontrer pourquoi les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont intérêt à collaborer régionalement pour faire face aux problèmes et aux contraintes imposées par la métropolisation mais également pour tirer partie des opportunités et des potentiels qui en émanent. Cela s'inscrit dans le renouvellement du discours régionaliste et l'évolution de certaines valeurs auprès des acteurs publics et civiques favorisant une nouvelle génération d'initiatives visant la réforme des pratiques métropolitaines.

Cela étant dit, sur le fond, le nouveau régionalisme ressemble sur plus d'un point au régionalisme des années 1930 à 1940 et à celui de 1950 à 1970 (Stephens et Wikstrom, 2000). Les fondements du nouveau régionalisme réfèrent :

- aux problèmes de la fragmentation municipale et au manque de coordination et de prise en compte des fonctions régionales (économie, planification, transport, etc.);
- au manque de contrôle de la croissance et de l'étalement urbain;
- à la disparité économique entre les populations des zones centrales et des banlieues;
- au manque d'équité sociale;
- à la définition des services qui devraient être fournis régionalement plutôt que localement;
- à la carence de représentation des intérêts régionaux au niveau des institutions politiques (manque de leadership métropolitain).

Si les principes des tenants des réformes métropolitaines peuvent sur plusieurs points se ressembler, il n'en demeure pas moins que le nouveau régionalisme s'inscrit dans un contexte métropolitain qui a changé considérablement depuis les précédents mouvements régionalistes. L'étendue du territoire est plus grande, les problèmes environnementaux plus présents et les problèmes de ségrégation sociale et raciale ne sont toujours pas en voie d'être réglés dans l'état actuel des structures municipales et métropolitaines.

## **4.2 Les porteurs du nouveau régionalisme**

Le nouveau régionalisme qui émerge au début des années 1990 découle, selon nos observations, d'une réponse aux problèmes engendrés par une croissance urbaine non contrôlée et d'une insatisfaction à l'égard des modèles existants d'organisation municipale et métropolitaine. Ces modèles auraient échoué de quatre manières :

- à susciter une cohésion régionale et à diminuer la concurrence intra-métropolitaine;
- à maximiser la compétitivité des régions métropolitaines;
- à résoudre les problèmes liés à la croissance urbaine (étalement urbain, transport, environnement, ségrégation sociale entre les villes-centres et les banlieues, etc.);
- à diminuer les disparités sociales entre les composantes métropolitaines.

Le nouveau régionalisme constitue d'abord une école de pensée dont les idées ont été reprises par un certain nombre d'acteurs sociaux, économiques ou politiques en vue de les transposer en actions concrètes. On observe d'ailleurs que ce mouvement est porté par trois types d'acteurs : les universitaires (intellectuels), les experts (conseillers) et les organisations nationales et régionales (tableau 4.1). Les penseurs universitaires sont derrière le mouvement intellectuel qui a alimenté depuis environ une dizaine d'années un débat de fond sur le sort des agglomérations urbaines et surtout sur les conséquences négatives à long terme du style de développement métropolitain. Ces chercheurs ont élaboré une nouvelle conception urbanistique concernant le développement métropolitain en proposant une redéfinition du rôle des régions métropolitaines dans l'environnement national et mondial. Plusieurs de ces études ont apporté une contribution significative aux principaux arguments du nouveau régionalisme.

Parmi les experts, plusieurs sont à la fois des chercheurs et des militants du nouveau régionalisme sur la scène nationale. Mais ils sont avant tout des protagonistes du nouveau régionalisme. Ces individus ont généralement soit une position médiatique influente, soit une expérience pratique de l'univers des politiques publiques. Ils sont tantôt éditorialistes pour des journaux nationaux (Neil Peirce, Chroniqueur au *Washington Post*), ils ont tantôt une large expérience de politicien (Myron Orfield, législateur au Minnesota ou David Rusk, ancien maire de Albuquerque, NM). Ils font parfois partie de la haute fonction publique (Henry G. Cisneros, ancien maire de San Antonio et ancien Secrétaire du *U.S. Housing and Urban Development*) ou ils occupent un poste de haute direction au sein d'une des associations nationales qui foisonnent aux États-Unis (William R. Dodge ancien directeur du *National Association of Regional Councils*) ou d'un des nombreux groupes de réflexion (*think tank*) étasuniens (Bruce Katz est directeur du *Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy*).

TABLEAU 4.1  
LES ACTEURS DU NOUVEAU RÉGIONALISME\*

Universitaires / intellectuels	Experts / conseillers	Organisations civiques nationales et régionales	
Les universitaires proposent une nouvelle conception urbanistique sur le développement métropolitain	Les experts contribuent au mouvement en fournissant des solutions métropolitaines	Les organisations civiques, politiques ou associatives militant concrètement en faveur de réformes métropolitaines à l'échelle nationale ou régionale	
Patricia Atkins	William R. Barnes	<u>Organisations nationales</u>	<u>Organisations régionales</u>
Anthony Downs	Henry G. Cisneros	National Association of Regional Councils / National Association of Counties	Associations d'affaires
Peter Dreier	William R. Dodge		Groupes sociaux et communautaires
Kathryn A. Foster	Bruce Katz	National League of Cities / U.S. Conference of Mayors	Groupes écologistes
Rosalind Greenstein	Larry C. Ledebur		Organismes de planification, d'aménagement, de développement
Larry C. Ledebur	Myron Orfield	US. Department of Housing and Urban Development	
Joseph Persky	Neal Peirce	Brookings Institution / Lincoln Land Institute / Urban Institute	Agences de transport
Hank V. Savitch	David Rusk		Certaines municipalités / Certains États
Todd Swanstrom		Citistates Group / Smart Growth Network	Fondations
Ronald K. Vogel			Médias
Richard Voith		Sierra Club	
Allan D. Wallis			
Wim Wiewel			

\* Cette liste est à titre indicatif uniquement.

Les experts font la promotion d'initiatives métropolitaines diverses afin de freiner l'étalement urbain et limiter la croissance urbaine, de protéger l'environnement et les espaces vierges, de réduire la ségrégation sociale, de revitaliser les villes-centres et les banlieues de première couronne et de mieux redistribuer la richesse en établissant un meilleur équilibre fiscal entre les municipalités les plus pauvres et les plus riches. La ligne n'est pas facile à tracer entre

les experts et les universitaires, car les deux groupes contribuent à leur manière à définir un nouveau cadre d'analyse concernant le développement métropolitain. Certains peuvent facilement se retrouver dans les deux camps comme Larry Ledebur qui combine la carrière universitaire et celle de recherche politique pour le gouvernement fédéral et certaines associations nationales comme le *National League of Cities* ou le *Urban Institute's Economic Development Program*.

Il existe enfin un ensemble d'organisations diverses qui œuvrent activement à l'échelle nationale ou à l'intérieur des régions métropolitaines afin de favoriser la mise en œuvre de réformes métropolitaines. Sur la scène nationale, on retrouve les grandes associations représentant les conseils régionaux, les comtés, les municipalités ou les maires des États-Unis. Ces regroupements puisent leur légitimité de la représentativité que leur confère l'adhésion d'un grand nombre de membres répartis à la grandeur du pays, ce qui leur permet de prendre part aux débats sur les enjeux métropolitains à Washington. On retrouve également certains départements du gouvernement fédéral qui sont directement touchés par la problématique métropolitaine comme le *Housing and Urban Development* (HUD) dont le mandat regarde le logement et le développement urbain. À cela s'ajoutent les influents groupes de réflexion étasuniens comme le *Brookings Institute*, le *Lincoln Land Institute* et le *Urban Institute* et certains réseaux d'intérêts qui se sont formés à la grandeur du pays afin de promouvoir le métropolitainisme. On ne parle plus à ce moment du fameux *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR) qui avait pourtant été si actif sur la scène nationale dans la promotion des gouvernements métropolitains dans un premier temps et du fédéralisme métropolitain dans un second temps. Cela s'explique de deux manières. Premièrement, il faut noter que même à partir des années 1970, le ACIR avait déjà adopté un point de vue orienté par les principes du *public choice* favorisant l'autonomie locale plutôt que l'établissement d'institutions d'agglomérations fortes. Deuxièmement, le ACIR, créé en 1954, a officiellement cessé ses opérations le 30 septembre 1996 après que le Congrès eut interrompu son financement.

Sur la scène régionale, de nombreux groupes sont actifs sur cette question. À commencer par les associations d'affaires qui ont tendance à voir les régions métropolitaines comme un ensemble économique indivisible. Les groupes sociaux et communautaires insistent plutôt sur les inégalités engendrées par le développement métropolitain incontrôlé. Les groupes environnementaux critiquent pour leur part les conséquences écologiques de la croissance urbaine et les orientations dans le domaine du transport. Évidemment, les organismes de

planification, d'aménagement et de développement régionaux incluant les conseils régionaux ont généralement eu tendance à appuyer les initiatives métropolitaines. Certaines municipalités centrales et de banlieue ont commencé à s'intéresser aux enjeux métropolitains. Notamment les banlieues de première couronne qui partagent généralement beaucoup de points communs avec les villes-centres sur les enjeux du développement économique et territorial. Bien qu'ils aient été réticents à initier des réformes municipales structurelles, les États ne sont pas totalement indifférents au discours du nouveau régionalisme. L'efficacité des dépenses publiques et les enjeux de la compétitivité économique sont les éléments du nouveau régionalisme les plus souvent retenus par les États dans l'exécution de nouvelles politiques. Enfin, les médias (notamment les journaux) ont souvent adopté un parti pris favorable au discours du nouveau régionalisme dans plusieurs régions étasuniennes. Il ne faut pas non plus négliger le rôle des fondations philanthropiques qui peuvent par leurs investissements influencer l'orientation des politiques publiques et qui ont par le passé démontré un intérêt certain pour le régionalisme. En somme, le nouveau régionalisme est porté par un ensemble d'organisations aux intérêts variés mais convergents qui font la promotion d'un nouvel ordre du jour métropolitain.

### **4.3 Définir le nouveau régionalisme métropolitain**

Le début des années 1990 marque donc un regain d'intérêt pour le régionalisme. Cet intérêt se manifeste par une analyse renouvelée des « problèmes » et des « opportunités » associés au processus de métropolisation. D'un côté, on réalise que ce processus résulte de la croissance des agglomérations urbaines et engendre des effets négatifs importants liés à l'étalement urbain, aux problèmes dans le domaine des transports (pollution, congestion, transport en commun), à l'augmentation de la ségrégation et des inégalités sociales, à l'extension et à la persistance du déclin des villes-centres ainsi que des premières couronnes suburbaines et enfin, aux problèmes environnementaux associés à l'expansion des villes. De l'autre côté, on comprend de mieux en mieux le potentiel économique que représentent les agglomérations urbaines dans le contexte de la mondialisation et surtout, l'importance de la viabilité économique, sociale et environnementale des ensembles métropolitains pour maintenir leur compétitivité.

Cette prise de conscience des contraintes et des potentialités met en valeur les principes d'interdépendance, de coopération et de collaboration entre les composantes suburbaines et

les villes-centres à l'intérieur des régions métropolitaines. Le nouveau régionalisme redirige en quelque sorte le débat sur le rôle des agglomérations vers l'enjeu de la compétitivité inter-métropolitaine, c'est à dire la concurrence d'une région métropolitaine avec d'autres régions métropolitaines situées dans leur environnement national immédiat ou à l'extérieur du pays dans le contexte de la mondialisation.

Pour certains nouveaux régionalistes comme Rusk (1993), Orfield (1996a) et Peirce *et al.* (1993), une forme gouvernementale centralisée s'avère presque essentielle pour la réussite des réformes métropolitaines qu'ils envisagent à travers leurs thèses respectives. La fusion municipale ou une forme ou une autre de gouvernement métropolitain détenant une légitimité et un mandat régional serait alors de mise. Pour d'autres, comme Wallis (1994b; 1994c) et Dodge (1996), c'est dans le réseautage et la mobilisation des forces gouvernementales et non gouvernementales que réside la clé du nouveau régionalisme. Ces derniers préconisent des solutions se rapprochant du modèle de gouvernance décentralisée pour laquelle l'infrastructure civique régionale s'avère plus déterminante pour la gouvernance métropolitaine.

Tous s'entendent toutefois pour dire que l'établissement d'un nouveau régionalisme est nécessaire pour la prospérité et la viabilité des régions métropolitaines. Les moyens divergent mais l'interprétation que donnent les nouveaux régionalistes de la métropolisation est davantage complémentaire que contradictoire et vise essentiellement à supporter des initiatives métropolitaines visant la « coopération » et la « collaboration » à l'échelle régionale. Selon Hamilton (1999), la coopération réfère davantage aux ententes intermunicipales qu'aux échanges de services ou d'informations entre les gouvernements locaux et peut même aller jusqu'à la fusion des services ou des structures politiques. Les ententes intermunicipales de services, l'annexion d'une ville par une autre ou la délégation de services aux comtés ou à un gouvernement métropolitain peuvent être classés comme exemples de coopération. La collaboration réfère davantage au concept de gouvernance tel qu'utilisé pour désigner le rôle des acteurs non gouvernementaux dans les affaires publiques. Les partenariats privé-public, la mobilisation des acteurs métropolitains vers un but commun, les initiatives ad hoc visant la mise sur pied d'un projet à caractère métropolitain font partie de cette catégorie.

Peu d'auteurs ont proposé une définition exhaustive du nouveau régionalisme. Certains auteurs ont néanmoins tâché d'étudier spécifiquement les arguments émergents du

nouveau régionalisme dont Swanstrom (1996). Plus récemment quelques revues scientifiques y ont consacré un de leur numéro spécial dont le *State and Local Government* (vol. 32, no 3, 2000) en publiant les actes du colloque intitulé *New Regionalism and Its Policy Agenda* sous la direction de Savitch et Vogel ainsi que le *Journal of Urban Affairs* (vol. 23, no 5, 2001) qui publiait, sous la direction de Frisken et Norris, les actes d'un segment du congrès annuel de l'*Urban Affairs Association* sous le thème *Regionalism Reconsidered*. Hamilton (1999) a pour sa part consacré un ouvrage complet sur le thème du régionalisme aux États-Unis. Greenstein et Wiewel (2000) ont édité un livre majeur sur la question de l'interdépendance ville-centre et banlieues alors que Kathryn Foster (2001) développait un texte pour le compte du *Lincoln Institute* faisant la synthèse des enjeux métropolitains et de la diversité des formes du régionalisme.

Il est donc possible d'identifier les éléments essentiels liés à la notion du nouveau régionalisme. Pour Swanstrom (1996; 2001), un des premiers à avoir tenté de conceptualiser cet objet d'étude, le nouveau régionalisme peut être défini comme une école de pensée qui aborde les problèmes urbains à travers la création de structures gouvernementales régionales ou à travers une plus grande collaboration entre les gouvernements existants. Pour sa part, Hamilton (1999) souligne que le nouveau régionalisme ne vise pas forcément l'établissement de structures formelles et permanentes permettant de centraliser le pouvoir régional à l'intérieur d'une seule structure. Pour lui, l'objet du nouveau régionalisme est davantage d'instituer un « processus » visant à établir des consensus sur les enjeux métropolitains. Les moyens pour y arriver débordant ainsi les approches gouvernementales (annexions, fusions, ententes intermunicipales, etc.) ou l'établissement de gouvernements métropolitains et se fondent plutôt sur des réseaux ou des initiatives ad hoc. Ainsi Hamilton adopte certaines idées de Wallis (1994c) qui insiste sur l'apport de l'infrastructure civique comme étant essentiel au succès de la troisième vague du régionalisme.

Savitch et Vogel (2000a) contribuent de leur côté à la définition du nouveau régionalisme en ajoutant l'idée qu'il s'agit à la fois d'un programme politique et d'un ensemble de mesures ou d'interventions conçues pour atteindre les objectifs de collaboration et de coopération métropolitaine. Pour distinguer le nouveau régionalisme des vagues précédentes, Frisken et Norris (2001) s'inspirent de la thèse de Barnes et Ledebur (1998) et insistent sur les aspects économiques du mouvement. Ainsi, le nouveau régionalisme serait un effort pour comprendre et évaluer l'impact de la mondialisation sur l'économie et le rôle des régions

métropolitaines dans ce contexte. Dans ce sens, le nouveau régionalisme affirme qu'il est dans l'intérêt des gouvernements locaux de dépasser leurs divisions et que la coopération métropolitaine devient un impératif pour la compétitivité économique des régions. Le nouveau régionalisme vise en ce sens à réduire les externalités négatives de la fragmentation politique et à renforcer les villes-centres afin qu'elles réintègrent et contribuent davantage à l'économie métropolitaine.

L'ensemble de toutes ces propositions sur la définition du régionalisme est fort utile. Toutefois, quelques dimensions souvent présentes dans la littérature sur le nouveau régionalisme sont à peu près absentes de ces dernières interprétations. C'est que ces définitions insistent beaucoup sur deux aspects : premièrement la forme des approches métropolitaines (gouvernance ou gouvernement) et deuxièmement l'approche économique. On délaisse ainsi trop souvent les problèmes ou les externalités négatives de la métropolisation pour se concentrer sur les opportunités. Par exemple, les dimensions sociales, environnementales et même morales sont souvent évacuées de la définition du nouveau régionalisme. Pourtant, il s'agit là de préoccupations souvent importantes pour le mouvement activiste du nouveau régionalisme.

Swanstrom (1996) aborde cette idée du caractère limitatif des arguments économiques dans l'analyse du nouveau régionalisme mais néglige d'offrir une définition satisfaisante de son objet d'étude. Anthony Downs (1994) insiste beaucoup sur les conséquences sociales et environnementales du développement métropolitain. Rusk (1996) et Orfield (1996a) s'attardent beaucoup sur les conséquences des inégalités sociales. Comme nous le verrons dans l'analyse de cas de Baltimore, les groupes sociaux, environnementaux et même religieux ont développé un véritable mouvement en faveur du nouveau régionalisme. Enfin, Dreier, Mollenkopf et Swanstrom (2001) dans l'ouvrage *Place Matters : Metropolitics for the Twenty-First Century* considèrent la concentration croissante de la pauvreté dans les villes-centres et maintenant au sein des banlieues de première couronne (*inner suburbs*) comme le problème urbain le plus fondamental de nos jours. Ils insistent dans leur analyse pour parler des coûts de la ségrégation urbaine et de l'étalement urbain.

En tenant compte de ces tentatives de définition et des quelques remarques précédentes, nous nous permettons d'énoncer une définition synthèse du nouveau régionalisme en cinq points :

1. Le nouveau régionalisme est d'abord d'un ensemble de nouvelles idées (ou conceptions urbanistiques) sur le développement et l'avenir des régions métropolitaines qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse au processus de métropolisation.
2. Ce courant s'articule à partir de la notion d'interdépendance métropolitaine entre les composantes des agglomérations métropolitaines (ville-centre – banlieues).
3. Au cœur du nouveau régionalisme on retrouve une préoccupation pour le maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation.
4. Cette approche présente une analyse renouvelée des problèmes et des opportunités associées à la métropolisation en insistant sur l'importance de la viabilité sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains.
5. À terme, le nouveau régionalisme aboutit à un processus visant la mise en œuvre de réformes métropolitaines par le biais de nouvelles politiques, institutions ou stratégies régionales et ce, afin d'adapter les structures de pouvoir (gouvernement ou gouvernance) au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial.

À partir de ces cinq éléments de définition, nous pouvons tirer une définition du nouveau régionalisme :

Le nouveau régionalisme est un ensemble de nouvelles conceptions urbanistiques qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse au phénomène de métropolisation et qui s'articule autour de la notion d'interdépendance métropolitaine et du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation. Cette école de pensée insiste sur l'importance de la viabilité économique, sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains et vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines concrètes afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial.

#### **4.4 Les paramètres essentiels du nouveau régionalisme**

Cette dernière définition résume selon nous les éléments essentiels du nouveau régionalisme. Par rapport aux vagues précédentes de régionalisme, cette dernière phase se caractérise par une prise de conscience de certains dysfonctionnements du développement métropolitain et se justifie par une volonté de réduire ou contrôler les problèmes

économiques, sociaux et environnementaux et surtout, de maximiser les potentiels compétitifs que représentent les agglomérations urbaines comme moteur de croissance. Le nouveau régionalisme insiste moins que ses prédécesseurs sur les notions d'efficacité des services publics. Il s'inspire davantage en ce sens d'un discours socio-économique que d'un discours managérial.

À partir de cette définition, nous pouvons identifier trois idées principales constituant les paramètres essentiels du nouveau régionalisme :

1. l'interdépendance métropolitaine;
2. la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation;
3. la viabilité du développement des régions métropolitaines.

Le tableau 4.2 fait la synthèse des arguments du nouveau régionalisme que nous décrivons plus en détail dans les sections suivantes.

**TABLEAU 4.2**  
**SYNTHÈSE DES ARGUMENTS DU NOUVEAU RÉGIONALISME**

L'interdépendance métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure polycentrique du développement (multitude de petits pôles organisés autour d'un plus gros)</li> <li>• Intégration économique et sociale entre les zones centrales et les banlieues d'une même région métropolitaine</li> <li>• Nécessité de collaboration et de coordination entre les gouvernements locaux d'une même région métropolitaine</li> </ul>
La compétitivité économique métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle des agglomérations métropolitaines dans le système économique mondial (pôles de production économique)</li> <li>• Concurrence économique entre les agglomérations métropolitaines</li> <li>• Nécessité de renouvellement de l'organisation intra-métropolitaine dans le but de favoriser la compétitivité régionale</li> </ul>
La viabilité du développement métropolitain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, le déclin des zones centrales, l'iniquité fiscale, la dégradation de l'environnement sont une menace à la viabilité du développement des régions métropolitaines</li> <li>• À long terme, les disparités entre les zones centrales et les banlieues compromettent le développement métropolitain</li> <li>• Nécessité d'une approche régionale coordonnée pour faire face aux problèmes engendrés par la métropolisation</li> </ul>

#### 4.4.1 *L'interdépendance métropolitaine*

Une des principales différences entre les phases précédentes et le nouveau régionalisme réside dans cette idée que le régionalisme peut bénéficier à la fois à la ville-centre et aux banlieues. Pour Savitch et Vogel (1996 : 4), « *regional politics has spawned a variety of arrangements designed to cope with the pressures of interdependence* ». L'idée n'est toutefois pas complètement nouvelle car Jane Jacobs insiste depuis les années 1960 sur l'importance des villes-centres, de la densité ainsi que de la diversité des agglomérations pour la prospérité métropolitaine. Cette dynamique s'obtient par la synergie entre les composantes métropolitaines et non par leur autonomie ou leur indépendance.

Un des postulats conceptuels de base du nouveau régionalisme permet d'harmoniser cette double tendance de déconcentration des activités économiques et résidentielles ainsi que « l'hypothèse » de l'interdépendance métropolitaine entre la (ou les) ville(s)-centre(s) et les municipalités de banlieue. La notion d'interdépendance métropolitaine focalise sur les relations, notamment économiques, entre les composantes des agglomérations urbaines. Stanback (1991:1) décrit la relation complexe intervenant entre la zone centrale et la banlieue en termes de compétition et symbiose:

*In spite of their high visibility, central city economies do not stand alone. City and suburb, linked in a symbiotic yet competitive relationship, together constitute an economic system : the metropolitan economy. (...) Each subeconomy supplies the other with services and goods.*

Une des idées maîtresses du nouveau régionalisme voudrait que, dans le contexte de la métropolisation, la ville-centre et une grande partie de la banlieue sont en étroite interaction. Du point de vue économique, ce courant de pensée regarde les économies d'agglomérations comme un lieu d'intégration des échanges économiques quotidiens partageant le même bassin d'emplois et de fournisseurs. Pour les économistes, le principe d'économies d'agglomération correspond à la logique interne de l'efficacité économique des agglomérations urbaines. La concentration d'activités économiques, la diversité et la disponibilité des produits et des services qu'on y retrouve, la complémentarité entre les entreprises et l'accès aux fournisseurs accroissent l'efficacité des échanges économiques. Dans cette perspective, les villes-centres et les banlieues entretiennent un rapport de complémentarité essentiel pour leur prospérité respective. Dans cette perspective, les activités économiques nécessitant une grande intensité d'informations et de contacts auraient tendance à se concentrer dans le centre-ville, alors que la production de biens et

de services exigeant plus d'espace et des coûts de loyers plus bas vont avoir tendance à se localiser en banlieue (Persky *et al.*, 1991). Bien entendu, dans le contexte récent de métropolisation où de nouveaux pôles de croissance émergent en banlieue, ces observations peuvent être discutables. Mais il n'en demeure pas moins qu'à peu près partout, les villes-centres demeurent des pôles de services importants.

Certains chercheurs tels Ledebur et Barnes (1992, 1993), Voith (1992) et Savitch *et al.* (1993) ont cherché à démontrer l'évidence statistique de l'interdépendance des ville-centres et des banlieues. Sur le plan méthodologique, ces derniers ont tous procédé à l'analyse de corrélations statistiques entre les banlieues et les villes-centres concernant la croissance démographique, la croissance économique et l'augmentation du revenu. Selon ces analyses, il existerait une relation positive entre la performance des villes-centres et celles des banlieues. Rusk (1993) a pour sa part cherché à étudier l'élasticité des villes. Il s'agit d'une typologie des villes-centres selon qu'elles sont capables d'absorber une portion des territoires périphériques limitrophes (les villes «élastiques») via l'annexion de territoires non municipalisés, la consolidation ville-centre-comté, etc. ou qu'elles sont incapables de tels élargissements de leur superficie (les villes «inélastiques»). David Rusk (1993) a cherché à démontrer que l'isolement des villes-centres de leur environnement métropolitain a des conséquences négatives pour l'ensemble de l'agglomération alors que les régions métropolitaines dont la ville-centre est élastique performant mieux que les autres.

Cependant, la plupart de ces études n'ont pas été en mesure de révéler un rapport de causalité concernant l'interdépendance entre la ville-centre et la banlieue. En effet, Hill *et al.* (1995), après avoir examiné les analyses de Ledebur, Voith et les travaux de Savitch, ont établi que ces études n'arrivent pas à prouver le lien causal voulant que la santé économique des banlieues dépend de la vitalité de leurs ville-centres. Certaines composantes de la banlieue sont plutôt en marge de la ville-centre et entretiennent surtout des relations avec d'autres zones de banlieues d'une même région métropolitaine. En fait, les sous-centres sont loin d'être homogènes et jouent, à l'intérieur de l'économie régionale, une diversité de rôles et sont par le fait même complémentaires. Ainsi, sans devenir complètement indépendantes de leur environnement métropolitain, certaines parties de la banlieue peuvent néanmoins avoir tendance à s'affranchir de plus en plus de la ville-centre. Également, Blair *et al.* (1996) après avoir scruté les travaux de Rusk (1993) en arrivent à la conclusion que l'élasticité des villes-centres n'est pas le seul mécanisme pour rehausser le bien-être économique métropolitain.

Depuis ce grand débat sur « l'hypothèse » de l'interdépendance métropolitaine, plusieurs chercheurs se sont penchés sur cette problématique. Dans *Urban-Suburban Interdependencies*, Greenstein et Wiewel (2000) cherchent à identifier de nouvelles perspectives de recherche et de politiques sur le thème de l'interdépendance métropolitaine. Oui disent les auteurs, les régions métropolitaines sont caractérisées par des interdépendances au niveau du marché de l'emploi, du marché immobilier et des échanges économiques, mais les efforts pour établir un lien de dépendance entre la ville-centre et les banlieues sont devenus obsolètes. En fait, plutôt que de concevoir la ville en termes *monocentriques*, c'est-à-dire, organisée autour d'un seul noyau central selon la vision traditionnelle de la ville, ces derniers adoptent une conception *polycentrique* du développement urbain. Il faut désormais tenir compte des échanges entre toutes les composantes métropolitaines puisque ceux-ci ne sont plus seulement bi-directionnels mais plutôt multi-directionnels. L'ouvrage aborde trois aspects : les aspects économiques intramétropolitains et intermétropolitains ainsi que la gouvernance métropolitaine.

Au chapitre des aspects économiques intramétropolitains, l'ouvrage de Greenstein et Wiewel dépasse la dimension de l'interdépendance entre les banlieues et la ville-centre pour s'attarder non seulement sur les flux entre la ville-centre et les banlieues mais aussi de banlieues à banlieues comme les connections entre le marché du travail et la main-d'œuvre, les échanges économiques (achat de biens et de services) entre les composantes métropolitaines, etc. Les aspects économiques intermétropolitains représentent une contribution encore plus originale sur le débat de l'interdépendance. Cet aspect met l'accent sur la compétitivité métropolitaine vis-à-vis les autres régions métropolitaines. Les enjeux sur le climat économique, la vitalité des entreprises et la qualité des institutions non-économiques (culturelles, universitaires, politiques, etc.) présents dans une région prennent toute leur importance ici. C'est sur les forces combinées et sur la mise en valeur des atouts que se fondent les avantages comparatifs d'une région lui permettant d'être plus compétitive sur les marchés externes. Enfin, l'enjeu de la gouvernance intramétropolitaine, serait de favoriser la présence d'institutions ou de mécanismes permettant de fortifier la cohésion et les avantages comparatifs des régions métropolitaines.

#### *4.4.2 La compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation*

Aujourd'hui, on accorde beaucoup d'importance au rôle des régions métropolitaines dans le système économique mondial. La compétitivité demeurant une des variables clé du

développement économique des villes-centres et des banlieues (Barnes et Ledebur, 1998; Peirce *et al.* 1993). Dans cette perspective, de plus en plus d'auteurs conçoivent la structure socio-économique des pays comme une constellation d'agglomérations urbaines en concurrence entre elles, produisant la majeure partie du dynamisme économique national (Persky *et al.*, 1991 ; Ledebur et Barnes 1992, 1993). Cette perspective cherche à démontrer que les économies nationales sont composées de plusieurs régions économiques. Comme Barnes et Ledebur (1998 : 1) le soulignent dans *The New Regional Economies*, « *local economies—primarily metropolitan-centered and strongly linked—are the real economies (...) Therefore, the conventional view of the nation as an economic unit without important internal differentiation must be put aside* ».

Barnes et Ledebur suggèrent qu'une redéfinition théorique est essentielle à la compréhension des économies nationales. Ces derniers envisagent l'économie politique à partir de trois composantes essentielles :

1. l'économie politique métropolitaine<sup>37</sup>;
2. l'économie politique nationale;
3. l'économie politique internationale.

Alors que l'économie politique internationale se compose d'un ensemble d'économies politiques nationales, le niveau national est en fait, une collection d'économies politiques métropolitaines. En d'autres termes, les économies politiques métropolitaines sont le fondement et les unités de base des économies politiques nationales et internationales.

Les États nationaux jouent et continueront de jouer un rôle fondamental dans le règlement des affaires mondiales et assurent un rôle constitutionnel interne afin de maintenir les droits de la personne et les droits politiques pour les citoyens vivant dans un système démocratique. En fait, les États nationaux sont au point de vue historique des entités politiques et militaires accidentelles. Les régions économiques se sont développées selon une logique différente. Dans un contexte d'économie de marché, ce sont principalement les

---

<sup>37</sup> Barnes et Ledebur tendent à utiliser le terme « économies locales » pour désigner en fait les économies régionales ou métropolitaines. Par souci de clarté, nous utilisons le terme « métropolitain » afin de demeurer cohérent avec notre propos.

possibilités d'échanges économiques qui définissent les régions économiques. Bien entendu, les circonstances politiques sont un facteur important dans la détermination des possibilités d'échanges économiques. Chaque économie politique métropolitaine a en fait sa propre structure et sa propre dynamique.

En conséquence, les zones métropolitaines ont connu une croissance simultanée depuis le commencement de l'industrialisation et ces tendances se sont poursuivies pendant l'ère postindustrielle. Cela s'explique par le fait que les régions métropolitaines sont des organisations économiques fonctionnelles et la croissance urbaine s'explique selon Barnes et Ledebur par le fait que :

1. la proximité, la taille et les concentrations de ressources procurent des économies d'échelle et font baisser les coûts de production;
2. les agglomérations urbaines sont des incubateurs d'entrepreneurs et d'innovation;
3. les agglomérations urbaines sont des centres de décisions, d'informations et de communications importants pour le fonctionnement de l'économie contemporaine.

Aussi, la proximité, la complémentarité, l'interaction et la disponibilité concernant les facteurs de production comptent parmi les stimulants de la productivité économique et de la croissance des zones métropolitaines. La spécialisation sectorielle et le développement de grappes industrielles spécialisées est également un facteur essentiel à la croissance. La grosseur d'un secteur industriel (producteurs de produits similaires reliés entre eux dans un système d'échanges économiques) d'une région particulière est significative pour expliquer la croissance économique. La qualité des facteurs de production importe également. La main-d'œuvre, le capital, l'infrastructure, l'interaction, etc. sont aussi des éléments essentiels à la croissance métropolitaine. Donc, les externalités négatives tel que le manque de travailleurs qualifiés, un taux élevé de criminalité ou la congestion routière peuvent affecter la productivité, l'efficacité et la croissance économique de la région tout entière. Le nouveau régionalisme reconnaît donc que la cohérence interne des régions métropolitaines est un élément clé pour améliorer l'efficacité économique d'une région.

Dans la logique de la mondialisation et des unions économiques de libre-échange plusieurs auteurs considèrent la structure économique dans une perspective mondiale, à l'intérieur de laquelle les différentes régions ou grandes villes du globe sont en concurrence entre elles et

non plus les pays ou les nations (Omaha, 1995). Ces perspectives nous indiquent que les agglomérations sont désormais soumises à une concurrence de plus en plus intense provenant principalement de l'extérieur de la région immédiate (plutôt que de l'intérieur) et qu'elles doivent idéalement et solidairement demeurer ou devenir plus compétitives à l'échelle métropolitaine si elles ne veulent pas subir les contrecoups économiques et sociaux qu'une faible capacité concurrentielle est susceptible d'engendrer.

Selon ce courant de pensée, l'intégration internationale des activités économiques a tendance à se façonner autour de réseaux de villes, spécialement autour des régions métropolitaines. Les régions métropolitaines deviennent ainsi l'unité de base du système de production mondial. On peut définir la mondialisation comme l'augmentation des échanges économiques entre les nations. On fait aussi référence à la mondialisation pour désigner l'interdépendance croissante des nations, des économies et des gens à l'échelle de la planète. La mondialisation est certes le résultat des innovations technologiques dans les communications et les transports permettant une plus grande capacité des échanges de capitaux, d'informations, de marchandises, de services et de personnes. Elle est aussi le résultat des ententes internationales entre les pays (ententes de libre-échange) ainsi que des décisions prises par les organismes multilatéraux comme l'Organisation mondiale du commerce ou pendant les forums internationaux moins formels comme le Sommet économique mondial qui se tient à Davos à chaque année.

Dans le cadre de la mondialisation, le rôle des villes devient plus important que jamais puisque l'intégration internationale des activités économiques a tendance à se façonner autour de réseaux de villes. Les régions métropolitaines deviennent ainsi l'unité de base du système de production global. Dans une économie de marché mondial, les frontières étatiques de chaque pays ne peuvent plus tenir lieu de contrôle des échanges. Ainsi, le système de la production global tend à se structurer autour de deux formes de réseaux :

- des réseaux de longue distance maintenant des rapports économiques entre firmes localisées dans différents pays créant un système de production international;
- des réseaux de proximité établissant des rapports de complémentarité entre entreprises localisées dans la même agglomération.

Les agglomérations sont en quelque sorte les points focaux du nouvel ordre économique mondial. Scott (2000a) décrit le rapport entre les régions métropolitaines et le système mondial en ces termes:

*Even in a globalizing world, geography does not become less important. It becomes more important because globalization tends to heighten geographic differentiation and locational specialization. In fact, a worldwide archipelago, or mosaic, of diverse city-regions has been emerging forcefully since the end of the 1970s. These city-regions are beginning to function as the basic pillars of the new world system that has been taking shape in recent decades.*

Les changements technologiques, l'amélioration des transports ou l'élimination de coûts frontaliers n'ont pas éliminé les coûts de transaction ou d'interactions spatiales. Les agglomérations urbaines engendrent une concentration et une diversité d'activités économiques et fournissent une vaste gamme de services. Cette complémentarité favorise la productivité des entreprises. C'est pour toutes ces raisons que les régions urbaines demeurent, dans le contexte de la mondialisation, les centres de gravité du système de production globale et les moteurs de la croissance économique.

Les agglomérations urbaines sont aussi le site privilégié pour la coordination économique régionale, nationale ou même internationale. À travers le processus tendant vers la mondialisation, les grandes villes sont amenées à jouer à ce chapitre un rôle stratégique dans certaines activités ou fonctions économiques en émergence (Sassen 1994; Friedmann et Wolff, 1982). Les villes mondiales – qui sont par définition des régions métropolitaines d'importance – sont alors décrites comme des zones où l'on retrouve les conditions et les infrastructures nécessaires à une gestion efficace des échanges d'information par la promiscuité ainsi que la diversité et la complémentarité des différents agents économiques qu'on y retrouve. Ces villes deviennent conséquemment les centres de décision pour les multinationales et les centres névralgiques des transactions financières internationales. Le système global de production est construit autour d'un système urbain complexe. Ce système urbain est hiérarchique avec les villes de classe internationale comme New York, Londres et Tokyo qui trônent au sommet de la hiérarchie. Mais le réseau du système urbain global ne pourrait pas fonctionner sans la contribution de plus petites agglomérations urbaines de dimension et de localisation diverses.

Mais la mondialisation représente aussi un défi de taille pour les régions métropolitaines. L'élimination graduelle des mesures protectionnistes est synonyme d'intensification de la

compétition internationale. Dans un contexte de compétition croissante, il y a inévitablement des vainqueurs et des perdants à travers ce processus. C'est pourquoi la capacité institutionnelle des villes régions d'accroître la compétitivité régionale est fondamentale nous disent les partisans du nouveau régionalisme.

L'argument central soutenu par des auteurs tels que Peirce *et al.* (1993) ou Barnes et Ledebur (1998) est que les économies nationales de chaque pays sont en réalité des constellations de régions économiques distinctives ayant des particularités propres et qui exigent des stratégies adaptées et des pouvoirs politiques appropriés pour réaliser ces stratégies. En tant que composantes d'un réseau urbain mondial étendu ces «zones économiques naturelles» selon l'expression de Ohmae (1995), les régions métropolitaines font face à une compétition venant d'autres parties d'un système économique mondial de plus en plus intégré. Suivant cette logique, la compétitivité économique métropolitaine devient un des défis majeurs pour tous les pays puisque la structure et la croissance économique en dépend.

En conséquence, le contexte de fragmentation socio-politique des régions métropolitaines étasuniennes, le manque de coordination régionale ou la compétition intra-métropolitaine nuiraient à la compétitivité métropolitaine et seraient surtout susceptibles d'avoir des effets négatifs pour l'économie des régions métropolitaines. D'après Barnes et Ledebur (1998: 90) « *policies and uncoordinated investment patterns that are driven by narrowly construed jurisdictional interests can erode economic linkages and functional relationships, diminishing the productivity of the economic system as a whole* ». Cette perspective insiste en somme sur l'importance de renouveler l'organisation métropolitaine afin de favoriser la compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation.

Pour toutes ces raisons, la logique du nouveau régionalisme prône généralement une réorganisation métropolitaine mieux adaptée à la structure et à la dynamique économique des agglomérations. Il semble en outre que la gouvernance régionale au niveau économique est devenu un enjeu grandissant pour la majorité des régions métropolitaines tant aux États-Unis que partout dans le monde.

#### *4.4.3 La viabilité du développement des régions métropolitaines*

Le troisième argument fondamental du nouveau régionalisme veut que les principaux problèmes engendrés par la métropolisation ne peuvent être résolus par l'action individuelle

des municipalités et que des actions régionales sont nécessaires pour s'attaquer aux problèmes urbains (Katz, 2000). Parmi les problèmes les plus souvent cités par le nouveau régionalisme on retrouve l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, le déclin économique des villes-centres, la fragmentation politique municipale et l'impact de la croissance urbaine sur l'environnement. Le nouveau régionalisme envisage tous ces problèmes comme étant interreliés et comme étant une menace à la viabilité sociale, économique, politique et environnementale.

Dans un ouvrage intitulé *New Visions for Metropolitan America*, Anthony Downs (1994) présente une synthèse relativement complète de la problématique de la croissance urbaine dans le contexte des régions métropolitaines étasuniennes. Downs (1994) décrit d'abord le modèle étasunien du développement métropolitain comme le reflet d'un idéal de la vie urbaine et qui serait caractérisé par :

1. une préférence pour la propriété unifamiliale individuelle disposant de terrains spacieux;
2. une préférence pour le transport individuel (automobile) plutôt que le transport en commun ou les transports alternatifs (bicyclette, marche, co-voiturage, etc.);
3. une préférence pour les lieux de travail (bureaux ou industriels) de basse densité facilement accessibles en automobile;
4. une préférence pour les centres commerciaux aménagés dans des espaces vastes et facilement accessibles par automobile et incluant de vastes espaces de stationnement;
5. une préférence pour résider dans de petites communautés disposant de gouvernements locaux forts et indépendants permettant de contrôler les décisions concernant l'usage du territoire et le domaine foncier en général;
6. une intolérance pour tout signe de pauvreté.

Ce sont là, selon Downs (1994), les ambitions de l'idéal de vie urbaine des Américains depuis les 50 dernières années. C'est ce qu'il appelle la «vision dominante» du développement urbain. L'ouvrage de Downs (1994) exprime un doute sérieux concernant le caractère viable (ou durable) de ce modèle de croissance urbaine favorisant l'individu au détriment de la collectivité urbaine et une occupation du sol toujours plus étendue et de basse densité.

En dépit du fait que ce modèle a permis de créer une économie solide et d'engendrer une prospérité certaine pour une grande partie de la population métropolitaine, ce même modèle a eu tendance à créer des problèmes de ségrégation sociale et même raciale tout aussi importants. Dans le modèle de croissance urbaine étasunien, les zones de banlieue n'offrent pas d'accessibilité au logement ou à la propriété pour les individus ou familles à bas revenus. Cela a eu pour conséquence d'engendrer des inégalités spatiales sérieuses en confinant les classes sociales les plus pauvres dans les ville-centres. La déconcentration de la pauvreté est une chose impossible à réaliser sans une approche régionalisée du contrôle du territoire nous dit Downs (1994).

La théorie de la disparité spatiale (*spatial mismatch theory*) soutient qu'il y a une division (voire une scission) entre la disponibilité des emplois qui se retrouvent en grand nombre en banlieue et la main-d'œuvre potentiellement disponible qui habite la ville-centre (Stanback, 1991; Kasarda, 1996; Chicoine, 2001). Cette hypothèse suggère qu'une combinaison de barrières spatiales entravent la mobilité sociale des personnes noires et des populations les moins éduquées. Ces barrières incluent le manque d'accès aux informations sur les opportunités d'emploi, la discrimination raciale contre les noirs dans les zones suburbaines (reflétant les préjugés des employeurs) et le manque d'accès aux transports publics et individuels.

Le nouveau régionalisme maintient que, sans une part plus équitable de croissance économique régionale ou au moins une meilleure intégration sociale des classes défavorisées au reste de la région, le déclin des ville-centres ne pourra s'inverser. De plus, alors que le bon sens suggérerait une intervention publique à l'échelle régionale pour corriger la situation de l'inégalité sociale (comme augmenter l'offre de loyers à prix modiques dans les banlieues), le cadre spatial et politique fragmenté des zones métropolitaines s'avère incompetent pour développer des solutions visant à contrecarrer les tendances métropolitaines en vigueur.

Ce modèle de croissance urbaine a aussi produit des coûts environnementaux aussi importants qu'irréversibles. La pollution de l'air par l'utilisation des moyens de transport individuel, le gaspillage des terres cultivables et la perte d'espaces verts, la pollution par les rejets d'eau et par les déchets solides ne sont que quelques exemples des problèmes environnementaux induits par un modèle de développement urbain de basse densité et une

structure de gouvernements locaux fragmentés et ne disposant pas de moyens de coordination métropolitaine adéquats.

Selon Downs (1994), l'origine de tous ces problèmes doit être imputée à la vision dominante du développement urbain ainsi qu'à l'incapacité des gouvernements locaux à adopter une vision métropolitaine d'ensemble afin d'assurer la viabilité sociale et environnementale des régions métropolitaines. En d'autres termes, les gouvernements locaux aux États-Unis opèrent à une échelle différente des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les régions métropolitaines. Downs (1994) maintient que la réponse à cette question réside dans la solidarité métropolitaine et plus spécifiquement dans les mains de citoyens et des groupes non gouvernementaux (privés et civiques) opérant à l'échelle métropolitaine afin de créer un consensus visant à favoriser l'adoption de stratégies de croissance urbaine mieux contrôlées et plus viables.

Myron Orfield (1996c) est préoccupé par la stabilité sociale des régions métropolitaines. C'est à partir d'indicateurs sur la distribution spatiale de la pauvreté et de la richesse qu'il consacre l'essentiel de sa thèse. L'évolution métropolitaine montre que les banlieues ne sont pas tout à fait à l'abri du déclin socioéconomique des villes-centres. Selon cette perspective, le développement métropolitain est une fuite en avant à l'intérieur de laquelle on néglige la viabilité sociale et économique de l'ensemble à la faveur des zones de développement suburbaines les plus récentes. Le climat de compétition qui s'instaure pour la croissance de l'assiette fiscale par chaque municipalité entraîne des disparités énormes entre les municipalités qui à la longue se répercutent sur l'ensemble de la région métropolitaine. Pour David Rusk (1993), le véritable problème urbain des États-Unis est la ségrégation raciale et économique qui a contribué à créer une sous-classe de population dans les grands centres urbains. Pour lui, la fragmentation municipale maintient la ségrégation sociale. Sa thèse vise donc à démontrer que les villes-centres qui sont en mesure d'étendre leurs limites territoriales par l'annexion ou la consolidation, ou celles où l'on retrouve des institutions métropolitaines fortes sont aussi celles où la ségrégation sociale est plus faible et où la richesse est la mieux partagée. Rusk (1993) va jusqu'à identifier un point de non-retour au-

delà duquel les disparités entre les villes-centres et les banlieues deviennent à toutes fins utiles insurmontables<sup>38</sup>.

L'étalement urbain est probablement l'argument le plus souvent cité afin d'expliquer la source des problèmes économiques, sociaux, politiques et environnementaux des régions métropolitaines. L'étalement est la source de l'isolement social, économique et politique des couches les plus pauvres et des populations noires ou latino étasuniennes qui n'ont pas un accès facile aux zones suburbaines et qui doivent demeurer confinées et concentrées dans la ville-centre. L'étalement urbain renforce les municipalités de banlieue et par conséquent la fragmentation et la compétition municipale. Ce même phénomène entraîne des problèmes au niveau de la congestion routière, des pressions sur la fourniture de services publics et d'infrastructures urbaines en banlieue, la surconsommation d'espace physique, ainsi que des problèmes environnementaux.

Méthodologiquement, les sciences de l'environnement sont certes parmi celles qui insistent le plus sur l'interdépendance des phénomènes. Pour les écologistes, les régions métropolitaines sont tout de suite vues comme des écosystèmes uniques plutôt que sous l'angle de leurs composantes individuelles. Les bassins versants, les cours d'eau et les lacs, l'air, le sol, la végétation et la faune font partie d'un même système complexe symbiotique qui ne connaît pas les frontières politiques. Le mouvement pour la protection environnementale aux États-Unis regarde donc les régions métropolitaines de la même manière. Pour plusieurs écologistes, la métropolisation est d'abord une contradiction environnementale qui produit forcément des désordres écologiques.

Avec leur consommation d'énergie et d'espace, leurs rejets de déchets polluants, leur émanation de gaz dans l'atmosphère, etc., les grandes agglomérations métropolitaines sont en fait des constructions artificielles énormes et sont surtout loin de se développer en harmonie avec l'environnement naturel. Mais de nombreux autres regardent plutôt le phénomène en tâchant d'imaginer comment réduire l'impact et les nuisances des grandes agglomérations sur l'environnement et comment produire des villes durables. L'idéal de la ville durable est de permettre à ses citoyens de subvenir à leurs besoins sans endommager l'environnement naturel ou de nuire aux conditions de vie des autres habitants, présents et

---

<sup>38</sup> Nous reviendrons sur la question du point de non-retour au chapitre 7.

à venir (Girardet, 1999). Cela comprend à la fois la qualité des besoins de base comme l'air, l'eau, la nourriture et le logement, tout aussi bien que la qualité de l'éducation, la santé, la sécurité, l'emploi, la culture ainsi qu'une prospérité partagée. Les écologistes se demandent comment réconcilier urbanisation à large échelle et développement durable.

Pour les écologistes, l'étalement urbain est devenu un des principaux enjeux environnementaux avec l'économie, le recyclage et la réutilisation de l'eau, de l'énergie et des déchets solides. Ce mouvement se préoccupe surtout des conséquences de l'étalement urbain, de la sur-utilisation des espaces agricoles et naturels, de la pollution de l'eau et de l'air. Ils souhaitent des politiques régionales visant le contrôle de la croissance, la protection du territoire, l'établissement de ceintures vertes, la diminution du transport individuel à la faveur du transport en commun, ainsi qu'un modèle de développement beaucoup plus dense. Les écologistes et les nouveaux régionalistes se rejoignent ainsi sur plusieurs points :

- en souhaitant créer des milieux de vie plus diversifiés et plus denses et ce, en rapprochant physiquement les fonctions résidentielles, commerciales et productives;
- en désirant revitaliser les zones résidentielles plus vieilles afin de recycler l'espace urbain et sauvegarder les espaces épargnés jusqu'ici par l'urbanisation;
- en décontaminant et en recyclant les vieux sites industriels pour leur donner une nouvelle vie;
- en améliorant l'offre de transport collectif et en favorisant le développement planifié en fonction de corridors de transport cohérents et densifiés afin de réduire les distances parcourues par les habitants;
- en désirant établir de nouvelles communautés vibrantes, conviviales et sécuritaires, socialement et fonctionnellement mixtes où sont intégrés tous les moyens de circulation (piétonnier, cycliste, collectif, etc.).

Le mouvement du *Smart Growth* est un courant ayant prit beaucoup d'ampleur au cours de la dernière décennie aux États-Unis. Le terme réfère à plusieurs types d'interventions en aménagement comme par exemple, le contrôle sur l'utilisation du sol, la planification écologique des infrastructures urbaines, l'établissement de zones protégées ou de ceinture verte, etc. Il importe de mentionner toutefois que ce genre de préoccupation pour

l'environnement et l'aménagement ne date pas d'hier. On peut remonter au moins jusqu'au début des années 1960 aux États-Unis pour voir apparaître concrètement des mesures similaires au *Smart Growth*. Hawaï a été le premier État à adopter des mesures de contrôle de l'utilisation à la largeur du territoire afin, notamment, de protéger les plantations et les terres agricoles du développement. Le Vermont a adopté des procédures similaires en 1969 à la grandeur de son territoire. Enfin, l'État de l'Oregon a développé une politique de contrôle de la croissance urbaine très élaborée dès 1973 comprenant des périmètres d'urbanisation très précis au delà desquels il est rendu très difficile pour les entrepreneurs de développer (National Center for Public Policy Research, 2002). Si le *Smart Growth* est souvent présenté comme un nouveau concept mais, l'histoire des pratiques d'aménagement nous indique que ce dernier mouvement n'est qu'une version parmi d'autres de politiques de contrôle de la croissance.

Le *Smart Growth* se concentre précisément sur la problématique, les conséquences et les coûts (financiers, sociaux et environnementaux) de l'étalement urbain et sur des principes de développement plus viables. Ce mouvement a pris beaucoup d'ampleur dans les dernières années aux États-Unis et exprime un changement d'attitude qui tend à se généraliser auprès de la population<sup>39</sup>, des organisations sociales et environnementales et même auprès des instances politiques et ce, par le biais de différents réseaux consacrés à la promotion des principes du *Smart Growth*. Le concept de *Smart Growth* réfère généralement aux principes suivants<sup>40</sup> :

- améliorer l'accès au logement de qualité pour les gens de tous les niveaux de revenus;
- créer des environnements urbains piétonniers;
- encourager les processus participatifs dans la planification urbaine afin que le développement corresponde aux besoins de l'ensemble de la communauté;
- accorder une attention accrue pour la qualité du cadre physique et pour la qualité de vie en général;

---

<sup>39</sup> À titre d'exemple, *Smart Growth America* ([www.smartgrowthamerica.org](http://www.smartgrowthamerica.org)) et *Smart Growth Network* ([www.smartgrowth.org](http://www.smartgrowth.org)) sont deux coalitions nationales travaillant pour la promotion du développement durable via les principes du *Smart Growth*.

- favoriser l'intégration et la mixité des fonctions urbaines (résidence, commerce, travail);
- protéger l'environnement en préservant les espaces verts, les terres agricoles, les zones naturelles;
- densifier le développement urbain vers des zones identifiées pour la croissance;
- augmenter les options de transport en renforçant les systèmes de transports en commun;
- redévelopper les communautés existantes et les villes-centres déjà desservies par des infrastructures urbaines.

Le *Smart Growth* fait désormais partie des politiques publiques de plusieurs États étasuniens dont le Maryland qui est un des précurseurs dans ce domaine. Le concept est de plus en plus répandu auprès des agences du gouvernement fédéral ainsi qu'auprès des agences de planification régionale incluant les conseils régionaux. Il est aussi intéressant de constater que des organisations environnementales comme le *Sierra Club* mais également des organisations de constructeurs immobiliers comme le *National Association of Home Builders* (NAHB) endossent ces principes<sup>41</sup>. Les premiers pour la protection environnementale et les seconds dans le but d'augmenter les densités du développement résidentiel. Au Canada, certaines provinces comme l'Ontario discutent désormais du *Smart Growth* comme principe de base de l'aménagement de ses grandes régions métropolitaines<sup>42</sup>.

En somme, pour plusieurs contributeurs du nouveau régionalisme, la viabilité sociale passe par un « nouvel agenda métropolitain » (Katz et Bernstein, 1998). Cet agenda peut comprendre des actions métropolitaines comme des mesures de partage de l'assiette foncière, l'extension des limites territoriales des villes-centres ou la création de véritables gouvernements métropolitains. Pour d'autres, l'important est d'aborder les problèmes métropolitains selon chaque fonction ou secteur d'activités en adoptant des principes de viabilité à long terme : la réhabilitation des infrastructures urbaines, la préservation du

---

<sup>40</sup> Le site *Smart Growth Online* administré par le *Smart Growth Network* offre une description relativement complète du concept de Smart Growth. <http://www.smartgrowth.org>

<sup>41</sup> Voir les sites Internet de ces deux organisations : <http://www.sierraclub.org/sprawl/> et [http://www.nahb.com/main\\_features/smartpdf.htm](http://www.nahb.com/main_features/smartpdf.htm)

<sup>42</sup> Voir le site Internet du gouvernement provincial de l'Ontario : <http://www.smartgrowth.gov.on.ca/>

patrimoine, la protection du territoire et de l'environnement, le développement du transport en commun et des solutions visant à contrer la congestion routière, le contrôle de l'étalement urbain, le partage de la croissance économique entre les villes-centres et les banlieues, etc.

Dans cette catégorie d'arguments sur la viabilité métropolitaine, on cherche à dépasser les raisonnements strictement économiques pour intégrer les valeurs éthiques sous-jacentes au nouveau régionalisme. Dans ce courant de pensée on retrouve davantage un postulat normatif plutôt qu'un effort de démonstration scientifique du bien fondé du régionalisme. Cela va dans le sens de Swanstrom (1996; 2001) qui allègue qu'une analyse du régionalisme doit aller au-delà de l'analyse économique afin de s'assurer que les actions métropolitaines respectent les valeurs éthiques de la société. Swanstrom introduit l'aspect philosophique inhérent au nouveau régionalisme en soulignant que les coûts réels liés aux conséquences de la métropolisation ne peuvent être totalement cernées par les analyses économiques. Les politiques, les institutions et les stratégies métropolitaines résulteront d'une vision partagée par les forces vives du milieu régional ainsi que du leadership politique présent et non pas exclusivement sur de savants calculs économiques.

#### **4.5 La portée du nouveau régionalisme sur les pratiques métropolitaines**

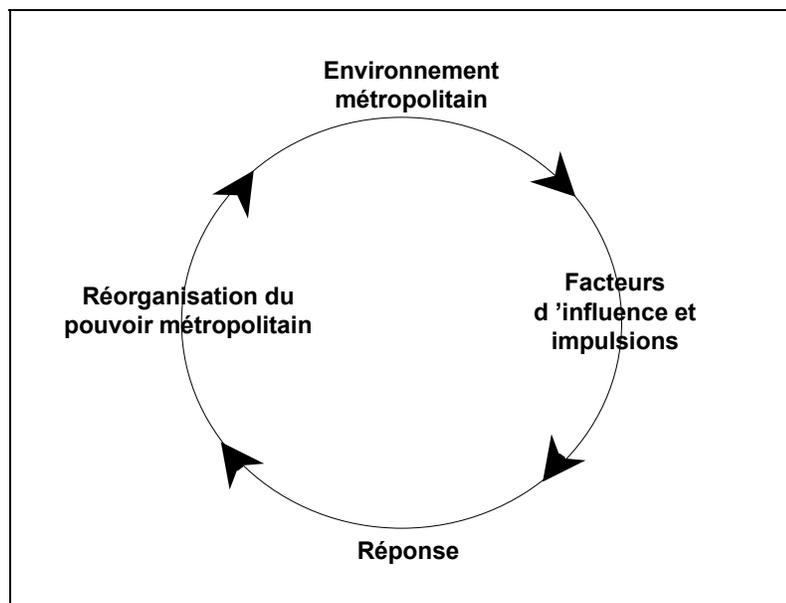
Quelle est la portée du nouveau régionalisme sur les pratiques métropolitaines? Cette question a été très peu étudiée jusqu'ici. Nous touchons ici au cœur de cette thèse. Les pratiques métropolitaines comprennent l'ensemble des initiatives ou des démarches dont la primauté est l'échelle métropolitaine. Cela englobe les politiques, les institutions et les stratégies métropolitaines. Les politiques métropolitaines visent à doter la région de pouvoirs ou de résolutions en matière d'aménagement, de développement, d'environnement ou autre et sont généralement élaborées par les gouvernements supérieurs ou locaux. Les institutions réfèrent à la création de structures servant à gérer une ou plusieurs fonctions à l'échelle des régions métropolitaines. Ces institutions peuvent avoir un caractère formel ou informel. Enfin les stratégies métropolitaines réfèrent à l'élaboration d'une action coordonnée entre plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la région métropolitaine en fonction d'un objectif donné. En somme la réorganisation des pratiques métropolitaines peut se définir comme un processus par lequel les régions adaptent les

politiques, les structures institutionnelles et les stratégies régionales en fonction des conditions changeantes de l'environnement métropolitain.

Rappelons que les pratiques métropolitaines peuvent adopter une forme gouvernementale ou non gouvernementale. Dans le contexte étasunien, l'action métropolitaine dépend de la capacité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à structurer une aire métropolitaine se rapprochant de la réalité polycentrique des régions métropolitaines et éventuellement, la capacité de développer une coordination à l'échelle métropolitaine.

Dans notre cadre d'analyse, nous évoquons que le nouveau régionalisme est influencé par une série de facteurs liés à la métropolisation ainsi qu'aux insatisfactions à l'égard de l'organisation institutionnelle. Ce positionnement rejoint en partie celui de Foster (1997b) et son idée d'impulsions régionales ainsi que celui de Hamilton (1999a; 1999b) qui tâche de développer un cadre d'analyse permettant d'intégrer les facteurs derrière les réponses socio-politiques aux transformations métropolitaines.

FIGURE 4.1  
PROCESSUS DE RÉORGANISATION DES PRATIQUES MÉTROPOLITAINES



Source : Adapté de Hamilton (2000). « Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change : A Critical Overview », *Journal of Urban Affairs*, vol. 2, no. 1, p. 65-84.

Pour Foster (1997b), les impulsions régionales se définissent par les facteurs d'influence qui motivent les gouvernements locaux et les groupes non gouvernementaux à développer des politiques ou des initiatives à caractère régional. Ces politiques ou initiatives régionales

peuvent se réaliser par la création de nouvelles structures régionales tels que des organismes de planification ou de développement, par des partenariats privés-publics combinant à la fois des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, par des agences régionales (*special districts*), par des accords intergouvernementaux ou intersectoriels d'ordre métropolitain, etc. Cela peut également mener à un processus plus ad hoc par lequel les gouvernements, les organismes non gouvernementaux et les citoyens envisagent des projets régionaux et adoptent des initiatives métropolitaines. Selon Foster la présence d'impulsions régionales fortes permet de paver le chemin à des initiatives concrètes alors que l'absence ou la faiblesse des impulsions a tendance à contrecarrer les initiatives tendant vers le régionalisme.

Dans cette même veine, Hamilton (2000) a développé un modèle circulaire afin d'analyser la réaction des milieux régionaux aux transformations métropolitaines. Dans ce modèle tel qu'illustré par la figure 4.1, ce dernier décrit le processus de changement conduisant à une reconfiguration du système de gouvernance ou de gouvernement métropolitain. Ce processus comprend quatre étapes. D'abord l'environnement métropolitain qui réfère aux « conditions du contexte régional » en termes d'organisation politique ou de transformations démographiques, sociales ou économiques. Hamilton (2000 : 68) soutient que :

*Concern and dissatisfaction with existing conditions in the Metropolitan area can also start the process. Dissatisfaction is usually related to changes in political policy or demographic and economic shifts. These changes create or exacerbate one or more issues, such as an unwelcome central city policy affecting suburbanites, spatial mismatch of jobs and workers, central city deterioration, congestion, pollution, concentration of poverty, provision of municipal services to developing areas, the emergence of sprawl, etc.*

Selon ce modèle, ce sont à partir des préoccupations ou des insatisfactions à l'égard du contexte métropolitain qu'originent le processus de reconfiguration du système de gouvernance régionale. Encore faut-il qu'existent suffisamment d'attention publique et de leadership dans une région pour que ces facteurs initiaux mènent à une réponse de la part des acteurs gouvernementaux et/ou non gouvernementaux et ultimement à une réorganisation du pouvoir métropolitain.

Le deuxième élément du modèle de Hamilton est l'identification des facteurs d'influence (ou d'impulsion) sur le régionalisme. Le contexte métropolitain (ce qui inclut l'organisation institutionnelle) peut encourager ou décourager une réponse aux transformations socio-économiques et spatiales de la région. Si le contexte stimule une réponse, cela peut

conduire à une approche régionale centralisée (régionalisme et coopération régionale) aux problèmes métropolitains ou à une approche décentralisée (respectant l'indépendance et l'autonomie des gouvernements locaux). En s'inspirant notamment de Foster, Hamilton identifie un certain nombre de facteurs d'influence qui vont initier ou décourager des réponses régionales :

- les politiques fédérales et des États;
- le dynamisme de l'infrastructure civique et du milieu des affaires;
- la position des médias;
- les promoteurs;
- le besoin de fourniture de services régionaux;
- les pratiques de taxation et l'état des finances locales;
- la culture politique;
- le potentiel économique;
- les facteurs historiques;
- autres.

Le modèle de Foster réfère surtout au contexte socio-politique de l'environnement métropolitain. Les réponses du milieu métropolitain se caractérisent par la manière dont les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'entendent pour adapter le système de gouvernance aux conditions changeantes de l'environnement métropolitain. Nous adoptons une approche méthodologique s'inspirant du modèle suivant :

**Environnement métropolitain → Impulsions/Réponses → Reconfiguration du pouvoir métropolitain.**

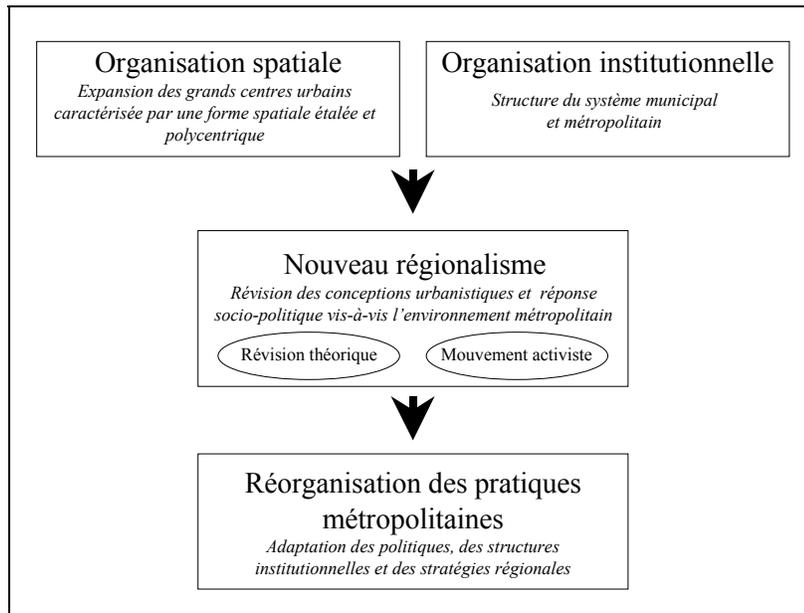
Nous nous inspirerons de cette approche. Mais il importe de pousser quelque peu l'analyse en insistant sur « l'interprétation » que font les porteurs du nouveau régionalisme et sur les solutions qu'ils proposent. Ce qui manque au modèle de Hamilton, c'est l'interface conceptuelle opérant entre l'environnement métropolitain et la reconfiguration du pouvoir métropolitain.

Le nouveau régionalisme propose une interprétation et certaines pistes de solutions aux enjeux et problèmes métropolitains. Ce qu'il faut également étudier, c'est le rapport entre les représentations du nouveau régionalisme et la manière dont elles sont interprétées et mises en application par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en contexte

métropolitain, c'est-à-dire comment ces acteurs adoptent les paramètres essentiels du nouveau régionalisme dans le discours officiel et dans leurs pratiques.

Comme nous l'avons vu plus tôt, le nouveau régionalisme représente une « réponse à la fois conceptuelle et socio-politique » aux problèmes et aux opportunités engendrés par la métropolisation conduisant vers une série d'efforts visant la réforme des politiques, des institutions et des stratégies métropolitaines. En revenant sur certaines notions invoquées précédemment, nous alléguons que le nouveau régionalisme est à la fois une révision des conceptions urbanistiques et une réponse socio-politique vis-à-vis « l'environnement métropolitain » caractérisé par l'évolution de l'organisation spatiale et institutionnelle. Il agit également comme facteur intermédiaire entre les conditions métropolitaines dans une région donnée et le mouvement de réformes métropolitaines (s'il existe). Le cadre d'analyse proposé s'établit donc par les liens existant entre plusieurs idées conceptuelles que nous avons évoquées tout au long de la première partie. Il s'agit d'abord de l'organisation spatiale caractérisée par l'expansion spatiale des grands centres urbains ainsi que de l'organisation institutionnelle marquée par la fragmentation municipale et la présence d'instances métropolitaines relativement faibles. Comme nous venons de le voir, le troisième concept réfère au nouveau régionalisme qui correspond à la révision des conceptions urbanistiques et comme une réponse socio-politique vis-à-vis l'environnement métropolitain. Ce contexte et ce mouvement devraient à long terme influencer la réorganisation des pratiques métropolitaines. Le modèle suivant (figure 4.2) fait la synthèse du cadre d'analyse élaboré dans les chapitres précédents.

FIGURE 4.2  
 CADRE D'ANALYSE DE LA RÉORGANISATION DES PRATIQUES MÉTROPOLITAINES



Ce que nous tâchons de décrire, c'est précisément l'interface existant entre le mouvement du nouveau régionalisme et la réorganisation des pratiques métropolitaines. En d'autres termes, nous cherchons à étudier les arguments servant à justifier des réformes métropolitaines et les acteurs impliqués dans les initiatives visant à mettre en œuvre des politiques, des institutions et des stratégies métropolitaines. L'analyse adopte en ce sens une approche intégrant la logique des acteurs et des institutions dans l'explication du nouveau régionalisme et de l'action métropolitaine.

Dans *Urban America in Transformation, Perspectives on Urban Policy and Development*, Benjamin Kleinberg (1995) décrit son insatisfaction face aux deux perspectives théoriques dominantes dans le domaine de la politologie urbaine: la perspective écologiste (ou fonctionnaliste) ainsi que la perspective néomarxiste. Bien que différentes, ces deux perspectives insistent trop sur les forces économiques du développement urbain et ont tendance à négliger les aspects socio-culturels et le rôle des institutions dans le façonnement de l'environnement social, physique et économique des villes. Ces deux perspectives théoriques voient le rôle du politique comme étant à la remorque des décisions économiques renforçant des intérêts capitalistes.

Kleinberg introduit plutôt une perspective théorique mettant l'accent sur la dynamique interorganisationnelle (*interorganizational policy perspective*) en insistant sur l'économie

politique du développement. Selon lui, le développement est le résultat concret des interventions d'une multitude d'actions, de politiques, de stratégies et de décisions prises par de nombreux acteurs gouvernementaux, para-gouvernementaux, et non gouvernementaux comprenant les entreprises, les organismes civiques et communautaires sans oublier les citoyens. Le rapport entre les forces économiques et la dynamique interorganisationnelle serait l'élément clé pour interpréter et comprendre le développement urbain contemporain. Pour Kleinberg la ville se développe à partir d'une complexité de rapports et d'échanges impliquant des ressources économiques et socio-politiques.

Cela revient à dire que les changements dans le domaine de l'action publique passent par les valeurs socio-politiques d'un milieu régional donné et par l'action des institutions servant de médiateur entre l'État et le marché (Swanstrom, 1996). La réorganisation des pratiques métropolitaines serait donc le fruit de forces sociales et politiques pouvant faire émerger une vision renouvelée de la gestion et du développement métropolitains. Peirce et Johnson (1997), soutiennent que l'action métropolitaine serait principalement une question de leadership régional. Dans le projet *Boundary Crosser* qui visait à examiner la collaboration métropolitaine dans dix régions métropolitaines étatsuniennes, les auteurs arrivent à la conclusion que : « *there is no magical leadership structure, just people and relationships* » (Peirce et Johnson, 1997 : 28). La réorganisation des pratiques métropolitaines n'est pas un processus structurel ou logique. Cela a surtout un rapport avec la culture socio-politique régionale spécifique à chaque région. Cela suggère aussi que l'action métropolitaine dépend du comportement, des attitudes, des valeurs et des initiatives des acteurs socio-politiques (gouvernementaux et non gouvernementaux).

D'où l'intérêt d'étudier les motifs derrière les actions publiques métropolitaines. Le nouveau régionalisme procure en ce sens un terrain fertile pour mieux comprendre les idées fondatrices et la dynamique des acteurs socio-politiques derrière l'émergence de politiques, d'institutions et de stratégies métropolitaines. En étudiant le développement de ce courant d'idées et les acteurs qui se l'approprient, cela permet de mieux comprendre de quelle manière s'effectue le passage entre le mouvement du nouveau régionalisme et le champ de l'action métropolitaine. À tout le moins le nouveau régionalisme permet de cibler les principes fondateurs et les stratégies de certains acteurs dans leurs efforts visant à modifier le fonctionnement des ensembles métropolitains.

Sur le plan théorique et méthodologique, nous empruntons une perspective inspirée de la mouvance de l'*interorganizational policy perspective* telle qu'évoquée par Kleinberg. C'est-à-dire que nous nous intéressons à la dynamique interorganisationnelle des acteurs socio-politiques impliqués dans les enjeux métropolitains comprenant les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En adoptant comme objet d'étude le nouveau régionalisme, cela nous permet d'observer le développement argumentaire proposé par ces acteurs pour justifier la réorganisation des pratiques métropolitaines.

Un autre élément de recherche important est la relation entre la formation d'un ensemble d'idées et de propositions urbanistiques et les initiatives visant à adapter les stratégies, les politiques ou les structures institutionnelles à l'échelle métropolitaine. Les arguments du nouveau régionalisme appuient forcément le démarrage d'une forme ou d'une autre de réformes métropolitaines. Dans un tel contexte, l'action métropolitaine se construit non seulement à partir de la dynamique socio-politique des régions métropolitaines mais aussi à partir d'un ensemble de propositions théoriques (ou à tout le moins hypothétiques) plus abstraites. En d'autres termes, le mouvement de réorganisation des pratiques métropolitaines, s'il existe, s'alimente significativement des valeurs philosophiques inspirées du nouveau régionalisme et véhiculées par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

En ce qui regarde la plus récente vague de réorganisation des pratiques métropolitaines aux États-Unis, depuis le début des années 1990, la littérature en études urbaines semble indiquer que les acteurs non gouvernementaux tendent à intervenir avec plus d'insistance dans les débats et les actions publiques à l'échelle métropolitaine. Il semble que de manière générale, les gouvernements locaux (maires ou élus municipaux) ne sont pas à priori prédisposés à réformer les structures gouvernementales et même les structures de gouvernance métropolitaines. Les maires et les élus locaux n'étant pas mandatés pour s'occuper des affaires régionales à moins que ces enjeux affectent directement leurs compétences, on ne peut donc pas compter uniquement sur le pouvoir politique formel pour fournir le leadership régional nécessaire au déclenchement de réformes métropolitaines en profondeur. C'est probablement ce qui explique pourquoi les chercheurs étasuniens portent une aussi grande attention à l'implication des acteurs non gouvernementaux dans l'action publique municipale et métropolitaine.

Putnam (1993b), dans sa fameuse étude des gouvernements régionaux en Italie dans les années 1970 a observé que, bien que ces institutions soient identiques dans leurs formes et leurs structures, elles diffèrent substantiellement dans leurs contextes sociaux, économiques, politiques et culturels. Quelques-uns étaient inefficaces et corrompus alors que d'autres étaient efficaces et innovateurs. D'après Putnam, ce qui explique le mieux la variation entre ces gouvernements métropolitains, c'est l'engagement civique qui varie significativement entre les agglomérations. Dans *Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Douglas et Friedmann (1998) soutiennent que nous avons désormais atteint une nouvelle période dans laquelle les revendications pour les droits du citoyen et des entreprises privées gagnent en importance. Aussi, Kathryn Foster (1997b; 2000) tâche d'expliquer la résurgence de l'intérêt pour le régionalisme par le rôle crucial de acteurs non gouvernementaux (ONG, groupes civiques privés et universitaires) ce qu'elle appelle le « régionalisme civique ». Enfin Wallis (1993) parle de « l'infrastructure civique régionale » afin de désigner la participation concomitante du public, du privé et des secteurs civiques procurant une capacité régionale de gouverner. La participation des acteurs non gouvernementaux dans le processus de réorganisation des pratiques métropolitaines est indubitablement un aspect auquel nous devons faire une place fondamentale afin de caractériser l'environnement métropolitain des années 1990 aux États-Unis.

Pour Weir (2000) et pour Kanter (2000), il est clair que dans le contexte actuel, le régionalisme exige la constitution de coalitions entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces coalitions peuvent venir des municipalités ayant un intérêt à s'unir. Par exemple, la ville-centre et une portion des municipalités de banlieue de première couronne subissent des problèmes socio-économiques semblables et peuvent avoir un intérêt naturel à se mobiliser autour de certains enjeux métropolitains. Les organisations représentant le secteur des affaires, les groupes sociaux et environnementaux sont également susceptibles d'avoir des intérêts communs concernant certains enjeux métropolitains. Les municipalités et les acteurs non gouvernementaux peuvent aussi trouver leur compte dans des projets d'envergure métropolitaine pour attirer un événement international majeur (comme les Jeux olympiques) ou améliorer la compétitivité régionale. Un autre exemple est le partenariat privé-public dans le domaine du développement économique. Les coalitions du monde des affaires autour du concept de compétitivité métropolitaine dans le contexte de la mondialisation sont presque devenues une constante dans chaque région métropolitaine étasunienne.

Chaque contexte métropolitain est susceptible de développer son propre agencement d'acteurs et d'initiatives selon les particularités des organisations existantes dans le milieu régional (notamment leur engagement civique), les normes, la culture régionale, etc. La métropolisation est aussi liée aux contextes sociaux, économiques, politiques particuliers à chaque milieu. En d'autres termes, la montée du nouveau régionalisme et la réorganisation des pratiques métropolitaines seraient deux phénomènes subordonnés à un processus de construction sociale. En ce sens, la dynamique métropolitaine peut être vue comme une complexité de rapports sociaux impliquant des échanges politiques et économiques entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Ce processus serait sujet à la présence de « leadership » régional et à l'initiative des acteurs métropolitains. Ainsi, la réorganisation des pratiques métropolitaines serait notamment le fruit de forces sociales et politiques menant vers une vision renouvelée du présent et du futur de la région métropolitaine. C'est ce que nous tâcherons de démontrer à partir de l'étude de cas de Baltimore.

#### **4.6 Conclusion**

C'est au début des années 1990 qu'émerge le nouveau régionalisme métropolitain. Si cette dernière phase du régionalisme vise, à l'instar des phases précédentes, à améliorer la coopération et la coordination régionale, on observe que la nature des acteurs impliqués et les arguments invoqués diffèrent considérablement. Le projet du nouveau régionalisme n'est plus tant de répondre à des exigences venues du gouvernement fédéral mais de développer une vision régionale à partir de l'intérieur, de résoudre des conflits ou des problèmes régionaux ainsi que de mobiliser l'ensemble des instances gouvernementales et civiques dans la réalisation de projets à caractère régionaux. Alors qu'une des plus grandes réalisations du fédéralisme métropolitain réside dans l'investissement dans les infrastructures régionales névralgiques, le nouveau régionalisme adopte un discours davantage orienté sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Le nouveau régionalisme ne se limite pas à l'établissement de nouvelles structures gouvernementales ou à d'autres solutions de type structurel comme le regroupement municipal. Au contraire, il encourage le secteur non gouvernemental à s'intéresser aux enjeux métropolitains. D'abord, à titre de ressources pour la constitution d'initiatives

métropolitaines. Ensuite, à titre de mobilisation politique afin de faire réagir les gouvernements locaux et centraux face aux principaux enjeux métropolitains.

Cette thèse s'intéresse tout particulièrement à la portée du nouveau régionalisme sur les pratiques métropolitaines. Il s'agit d'une question encore peu étudiée et qui mérite un examen approfondi d'une étude de cas. Dans la deuxième partie nous allons analyser en profondeur le cas de Baltimore afin de vérifier si le nouveau régionalisme a un réel impact sur la vie publique à l'échelle métropolitaine.



## DEUXIÈME PARTIE :

### LE NOUVEAU RÉGIONALISME DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE

---

La deuxième partie concerne l'étude de cas de Baltimore. Au chapitre 5 nous présentons un portrait politique et statistique de la région métropolitaine de Baltimore. Baltimore se caractérise par un très petit nombre de gouvernements locaux par comparaison aux agglomérations de même taille. La définition politique de cette région se limite donc à la ville de Baltimore et à cinq comtés soit ceux de Arrundel, Baltimore, Carroll, Harford et Howard que nous étudions plus en détail dans ce chapitre.

Au chapitre 6 nous étudions l'évolution du conseil régional de cette région et la transformation de son rôle, de ses pouvoirs et de sa structure administrative depuis sa création jusqu'à nos jours. Nous constatons notamment que vers le début des années 1990, le conseil régional n'est plus en mesure d'assumer un leadership métropolitain significatif dans cette région.

Le chapitre 7 décrit l'émergence du nouveau régionalisme qui se manifeste d'abord à travers un certain nombre d'études et de rapports se positionnant en fonction des stratégies précédentes de redéveloppement économique de la ville de Baltimore. Ces études font le constat que le malaise est beaucoup plus profond que ce qui est souvent véhiculé par les dirigeants de la région pour justifier les grands projets de revitalisation du centre-ville qui n'ont pas l'effet d'entraînement escompté au sein des quartiers pauvres de la ville. Dans ce chapitre, nous passons en revue un certain nombre d'études qui ont fait une relecture du développement métropolitain et qui ont surtout fait porter leurs analyses sur les principes fondateurs du régionalisme : l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité et la viabilité du développement métropolitain. Le message de ces auteurs, tels que Neal Peirce (1993), David Rusk (1996) et Myron Orfield (1996a) est explicite : il ne peut y avoir de développement durable dans cette région sans que les questions du développement urbain soient abordées sous l'angle métropolitain.

Au chapitre 8, nous tâchons d'établir un rapprochement entre ces différentes publications et l'éveil d'un mouvement régionaliste dans la région métropolitaine de Baltimore. Ces publications sont pour nous le reflet d'une prise de conscience du nouveau régionalisme. L'objet principal de ce chapitre consiste donc à étudier la façon dont les acteurs publics, privés et municipaux de l'agglomération de Baltimore répondent, en termes concrets, à l'enjeu de l'interdépendance métropolitaine, de la compétitivité régionale et de la viabilité du développement urbain. Plus particulièrement, nous décrivons quelques expériences sélectionnées pour leur pertinence. Ces expériences visent l'adaptation des politiques, des institutions ou des stratégies aux exigences de la métropolisation. Quatre expériences ont été retenues : (1) le programme *One region One Future* du *Greater Baltimore Committee*; (2) la naissance du *Greater Baltimore Alliance*; (3) la Campagne pour des solutions régionales sous le leadership du *Citizen Planning and Housing Association*; (4) le programme *Smart Growth* de l'État du Maryland.

## CHAPITRE 5

### PORTRAIT POLITIQUE ET STATISTIQUE DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE

---

Ce chapitre est consacré à la description du contexte politique, municipal, économique et démographique de l'agglomération de Baltimore. Comme la définition politique et statistique de cette région métropolitaine varie quelque peu, il importe de bien tracer les contours géographiques de l'objet d'étude et de préciser les composantes gouvernementales qui en font partie. Le portrait statistique des gouvernements locaux sera donc étudié en mettant l'accent sur les différences entre la ville de Baltimore et les cinq comtés qui composent la définition politique de cette région. Cela nous permettra de mieux comprendre la réalité dichotomique de l'agglomération de Baltimore et d'exposer les circonstances à travers lesquelles s'est développé le régionalisme dans cette région depuis les années 1950 jusqu'à la fin des années 1990.

#### 5.1 Définition politique de l'agglomération de Baltimore

Au Maryland, le comté<sup>43</sup> est l'unité primaire du gouvernement local. L'État se compose de 23 comtés auxquels on ajoute la ville indépendante de Baltimore<sup>44</sup> qui, ensemble, couvrent tout le territoire. Les comtés assument deux tâches au Maryland. Premièrement, ils servent comme partout ailleurs de niveau administratif pour la fourniture des services de l'État. Deuxièmement, ils font ce qu'un gouvernement local doit généralement faire, c'est-à-dire, fournir des services municipaux aux populations locales. En général, les comtés incorporent certaines agences unifonctionnelles ou des juridictions locales à leur appareil administratif.

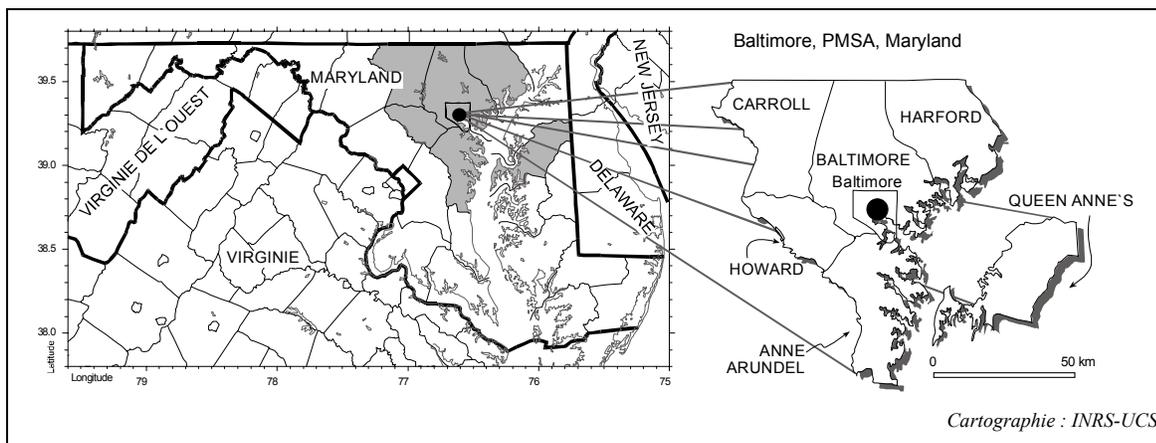
---

<sup>43</sup> L'Article XIII, Section 1 de la constitution du Maryland établit qu'un comté ne peut s'établir dans une région plus petite que 400 milles carrés ou qui comprendrait moins de 10 000 habitants. De plus, même si l'Assemblée générale a été investie de l'autorité d'établir de nouveaux comtés ou de modifier les limites des comtés, ces changements nécessitent l'approbation de la majorité des électeurs résidant dans la région touchée (Département des services législatifs, vol.VI, 1998). La création d'un nouveau comté au Maryland semble improbable ce qui explique la modification de la structure actuelle de l'administration locale en général.

<sup>44</sup> La ville de Baltimore est une municipalité indépendante et est traitée comme un comté à plusieurs égards au sens de la loi de l'État.

Les juridictions locales sont en fait de petites municipalités ne disposant que de pouvoirs très limités. Il y a 156 juridictions locales au Maryland qui ont été en quelque sorte créées pour répondre à des besoins spécifiquement locaux<sup>45</sup>. Il existe 223 agences unifonctionnelles au Maryland qui ont été créées afin de fournir des services complémentaires et particuliers à un comté ou à un ensemble de comtés. Parmi ces agences unifonctionnelles, certaines sont des organismes régionaux (Département des services législatifs, vol. VI, 1998).

CARTE 5.1  
L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE



Puisque le comté est responsable des tâches municipales au Maryland et puisque le nombre de gouvernements locaux est relativement limité dans cet État, la structure gouvernementale locale est plutôt simple et relativement peu fragmentée par comparaison aux autres États. Certaines régions métropolitaines, plus précisément celles situées au nord de la Ligne Mason-Dixon (la zone Nord-Est des États-Unis), ont généralement des structures de gouvernements locaux beaucoup plus complexes<sup>46</sup>.

La définition « politique » de la région métropolitaine de Baltimore communément appelée *Greater Baltimore* se conforme relativement bien à la définition statistique de la région métropolitaine de recensement (MSA). Telle que définie par le Bureau du recensement, Baltimore MSA est constituée de six comtés auxquels on ajoute la ville de Baltimore.

<sup>45</sup> 98 juridictions locales sur 156 ont moins de 2500 habitants.

<sup>46</sup> La ligne de Mason-Dixon est la séparation géographique traditionnelle entre le nord et le sud.

Cependant, pour des raisons géographiques, socio-économiques et historiques, Queen Anne, n'est pas compris dans la définition politique de la région métropolitaine de Baltimore. Cette situation s'explique grandement par le fait que le comté de Queen Anne a conservé principalement une économie agricole plutôt qu'un modèle de développement urbain ou suburbain. De plus, ce comté est géographiquement à l'écart du reste de la région puisqu'il est le seul de la MSA de Baltimore situé sur la rive est de la Baie de Chesapeake. Il faut d'ailleurs traverser un long pont pour s'y rendre depuis Baltimore. Depuis les années soixante, la définition politique de la région métropolitaine de Baltimore comprend donc la ville de Baltimore et cinq comtés : Anne Arundel, Baltimore, Carroll, Harford et Howard (voir la carte 5.1).

Lors de son incorporation en 1796 le territoire de la ville de Baltimore mesurait environ huit kilomètres carrés. Ce territoire s'est agrandi par annexion, dont la dernière remonte à 1918. Depuis lors, son territoire s'étend sur 129 kilomètres carrés. Il s'agit d'un territoire qui demeure toujours relativement petit comparativement aux comtés environnants. Les comtés de banlieue mesurent entre 402 km<sup>2</sup> pour le comté de Howard et jusqu'à 981 km<sup>2</sup> pour le comté de Baltimore qui entoure la ville. À partir des années 1920, la pratique de l'annexion avait déjà commencé à ralentir dans les zones Est et Centre-Ouest des États-Unis. Le cas de Baltimore est donc davantage conforme au modèle que l'on retrouve dans les régions Est et Centre-Ouest des États-Unis alors que dans le Sud et l'Ouest des États-Unis, les pratiques d'annexion se sont poursuivies<sup>47</sup>.

Du point de vue géographique, la ville de Baltimore est ainsi demeurée une petite enclave dans l'environnement métropolitain et le cadre bâti occupe à peu près tout l'espace de son territoire. Ce qui limite l'espace disponible pour le développement. Une large part du territoire de la ville de Baltimore est aussi occupée par d'anciennes industries manufacturières souvent abandonnées et est marquée par l'abandon de nombreuses résidences et l'appauvrissement de sa population. En conséquence, la ville de Baltimore et ses comtés environnants présentent des différences majeures aux niveaux démographiques, socio-économiques ainsi qu'à celui des finances municipales. Avec son statut de ville indépendante, la ville de Baltimore n'est donc intégrée à aucun comté. Le comté de

---

<sup>47</sup> Comme nous l'avons observé au chapitre 3, certaines villes-centres appartenant à des régions métropolitaines de l'Ouest et du Sud ont poursuivies leurs annexions. Les cas les plus frappants sont Fort Worth, Houston, San Antonio et Phoenix.

Baltimore et la ville de Baltimore sont en conséquence deux gouvernements locaux indépendants et distincts.

## 5.2 Portrait statistique des gouvernements locaux de l'agglomération de Baltimore

Dans son ensemble, l'agglomération de Baltimore a connu une croissance constante durant les cinquante dernières années. Avec une croissance démographique de près de un million d'habitants cela représente une augmentation de 68% en près de 50 ans (tableau 5.1). L'agglomération de Baltimore est l'agglomération urbaine la plus importante du Maryland. Près de la moitié de la population du Maryland y réside. Cependant, la croissance démographique est demeurée relativement modérée dans cet État où la population a plus que doublé pendant cette même période. Cette situation démontre que les autres composantes territoriales du Maryland ont connu une période de croissance considérable comme c'est le cas pour les comtés de Montgomery et de Prince George's, situés dans le corridor métropolitain de Baltimore-Washington D.C. Ces deux comtés sont les plus densément peuplés de l'État et parmi les mieux nantis des États-Unis.

TABLEAU 5.1  
PORTRAIT DÉMOGRAPHIQUE DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE

Ville et comtés	Territoire Superficie du territoire Km2	Population totale 1950-1998			Migration nette de la population 1980-1995		
		Population 1950	Population 1998	% Change- ment 1950-98	Migration Internationale	Migration Nationale	Migration Totale
Anne Arundel	669	117 392	475 400	305,0	-6 900	23 300	16 400
Baltimore City	129	949 708	644 500	-32,1	-14 700	-109 700	-124 400
Baltimore	981	270 273	723 200	167,6	-20 300	12 600	-7 700
Carroll	734	44 907	150 300	234,7	-8 200	41 000	32 800
Harford	721	51 782	215 900	316,9	-6 600	35 700	29 100
Howard	402	23 119	234 500	914,3	14 800	35 400	50 200
Région de Baltimore	3 636	1 457 181	2 443 800	67,7	—	—	—
Maryland	16 841	2 343 001	5 127 500	118,8	—	—	—

Source: Baltimore Metropolitan Council, *Regional Economic Indicators*, 1998; Department of Legislative Services, *Legislative Handbook Series*, vol. VI, 1998.

Cette situation est d'ailleurs caractéristique de la plus récente période de développement de la région de Baltimore. L'influence et l'interaction croissantes avec la région métropolitaine de Washington DC sont devenues des facteurs de localisation positifs pour la région

métropolitaine de Baltimore, tout particulièrement pour les comtés du sud comme Anne Arundel et Howard. Cette interaction a été démontrée à partir du recensement de 1990 et a été officiellement reconnue en 1992 lorsque le Bureau Fédéral de l'administration et du budget a fusionné les deux régions dans la même *Consolidated Metropolitan Statistical Area* (CMSA).

Le tableau 5.1 montre que les comtés de banlieue de l'agglomération de Baltimore ont tous connu un accroissement constant de leur population depuis 1950. Cette croissance varie d'un comté à l'autre. Par exemple, le comté de Baltimore a connu un accroissement démographique de 168% de sa population alors que le comté d'Howard a une croissance de plus de 914%. Malgré le fait que les banlieues représentent généralement le mode de vie préféré pour les jeunes familles, le taux de natalité n'explique pas à lui seul ces mouvements de population. Comme le démontre également le tableau 5.1, un des facteurs les plus significatifs de la croissance des banlieues demeure la migration de la ville de Baltimore vers les banlieues. Des données de la période de 1980 à 1995 confirment que la migration nationale nette de la ville de Baltimore est largement négative et on peut présumer que cette migration a été capturée par les comtés de banlieue qui présentent presque tous une migration nationale nette positive à l'exception du comté de Baltimore. Compte tenu du manque d'espace disponible dans la ville de Baltimore, il n'est pas surprenant que la croissance démographique de l'agglomération de Baltimore s'est surtout produite dans les banlieues plutôt que dans la ville-centre.

TABLEAU 5.2  
PORTRAIT SOCIO-ÉCONOMIQUE DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE

Ville et comtés	Revenu par ménage Médian 1997 US\$	Valeur foncière par habitant, année fiscale 1998 US\$	Taux de pauvreté de la population totale de 1990		
			% Blanc	% Noir	% Pop. totale
Anne Arundel	55 100	28 781	3,3	13,6	4,5
Baltimore City	30 500	12 984	12,6	27,9	21,9
Baltimore	46 100	24 088	4,7	10,4	5,5
Carroll	52 600	22 999	3,6	12,3	3,8
Harford	50 200	22 038	4,3	14,1	5,1
Howard	66 300	31 534	2,5	7,3	3,1

Source: Baltimore Metropolitan Council, *Regional Economic Indicators*, 1998; Department of Legislative Services, *Legislative Handbook Series*, vol. VI, 1998.

Les conséquences de ce modèle de développement ont été déterminantes pour l'organisation spatiale étalée et polycentrique de la région métropolitaine. Ce modèle de développement a aussi eu des conséquences importantes sur la situation socio-économique

de la ville-centre aussi bien que pour l'accès à de nouvelles ressources financières. Le tableau 5.2 expose les différences socio-économiques entre la ville de Baltimore et les comtés de banlieue. Actuellement, le revenu médian des ménages de la ville de Baltimore est d'environ 30 500\$ alors que les banlieues affichent un revenu médian par ménage se situant entre 46 100\$ et 66 300\$. L'indicateur de la valeur foncière (valeur des propriétés) par habitant présente aussi une différence importante entre la ville de Baltimore et les comtés de banlieue alors que la valeur des propriétés de la ville-centre représente plus ou moins la moitié de la valeur des propriétés des comtés de banlieue.

Non seulement la ville de Baltimore présente une situation d'extrême pauvreté dans le contexte des États-Unis<sup>48</sup>, mais cette concentration de pauvreté conduit également à une ghettoïsation. Le nombre de gens vivant sous le seuil de la pauvreté y est deux fois plus élevé chez la population noire (28%) que chez les gens de race blanche (13%). Dans l'ensemble, plus d'un habitant sur cinq de la ville de Baltimore vit sous le seuil de la pauvreté. Pour les autres comtés de la région les taux de pauvreté sont plutôt bas (5,5% ou moins) par comparaison aux taux de pauvreté enregistrés dans la ville-centre.

Le problème de ségrégation sociale et de concentration de la pauvreté combiné au manque d'espace inexploité au centre représente un problème financier sérieux pour la ville-centre. Les impôts fonciers et les impôts sur le revenu sont parmi les plus grandes sources de revenu pour les gouvernements locaux au Maryland. Le tableau 5.3 indique que la ville de Baltimore n'a pas autant accès à de nouveaux revenus provenant des impôts fonciers et des impôts sur le revenu par comparaison aux autres composantes gouvernementales de la région. Le taux de variation des impôts fonciers de la ville de Baltimore a été relativement stable entre 1987 et 1997 s'établissant à 13,8% alors que le taux de variation des impôts fonciers pour les autres comtés de la région sont beaucoup plus importants et varient entre 52% et 125%. La situation est relativement semblable pour la variation de l'impôt sur le revenu pendant ces mêmes années puisque la variation s'établissait entre 45 et 81% en banlieue contre 13,4% pour la ville de Baltimore. Cette situation démontre le peu de redistribution de la richesse dans cette région métropolitaine entre la ville-centre et les banlieues.

---

<sup>48</sup> Dans un article intitulé « *A Third-World City in the First World: Social Exclusion, Racial Inequality, and Sustainable Development in Baltimore, Maryland* », Marc Levine (2000) compare même Baltimore à une ville du tiers monde à l'intérieur d'un pays d'opulence.

**TABLEAU 5.3**  
**AUGMENTATION DES IMPÔTS FONCIERS ET DES IMPÔTS SUR LE REVENU**  
**DANS L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE, 1989-1997**

Ville et comtés	Impôts fonciers \$			Impôts sur le revenu \$		
			% changement			% changement
	1989	1997	1989-1997	1989	1997	1989-1997
Anne Arundel	191 871 404	317 634 083	65,5	122 094 770	186 621 293	52,8
Baltimore City	415 563 534	472 788 931	13,8	111 549 475	126 474 862	13,4
Baltimore	314 081 519	476 519 145	51,7	215 531 115	312 806 926	45,1
Carroll	40 952 233	92 276 544	125,3	31 076 425	56 124 443	80,6
Harford	65 621 063	128 220 788	95,4	44 063 732	72 687 540	65,0
Howard	106 854 154	199 447 857	86,7	67 600 285	114 991 957	70,1

Source: Department of Legislative Services, *Legislative Handbook Series*, vol. VII, 1998.

**TABLEAU 5.4**  
**SOURCES DE REVENUS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE,**  
**1997, POURCENTAGE DU TOTAL**

Ville et comtés	Impôts fonciers	Impôts revenu	Impôts locaux autres	Subventions fédérales	Subventions État	Frais de services	Autres revenus
Anne Arundel	31,6	19,3	6,5	3,3	21,2	13,1	5,0
Baltimore City	22,7	6,1	3,6	15,1	34,2	11,6	6,8
Baltimore	32,0	21,0	5,5	6,8	20,0	9,5	5,1
Carroll	30,2	18,8	2,2	4,4	30,2	8,4	5,7
Harford	29,0	17,3	2,7	6,0	30,6	8,8	5,6
Howard	35,4	20,4	7,1	2,8	17,6	9,4	7,2

Source: Department of Legislative Services, *Legislative Handbook Series*, vol. VII, 1998.

Cette situation se reflète également sur la différence dans la structure des revenus entre la ville de Baltimore et les comtés de banlieue. Le tableau 5.4 montre que le manque de nouvelles ressources provenant des impôts fonciers et des impôts sur le revenu fait en sorte que la ville de Baltimore dépend davantage des contributions des gouvernements supérieurs pour équilibrer son budget. En 1997, plus de 49% du budget de la ville de Baltimore provenait de subventions du gouvernement fédéral ou de l'État. Cela dévoile en revanche que la ville de Baltimore a été la grande vainqueur en ce qui a trait à l'obtention de subventions provenant des deux paliers de gouvernements supérieurs (Arnold, 1990). Une autre raison du faible potentiel fiscal de la ville-centre réside dans le fait qu'une large part de l'évaluation foncière est exempte de taxation foncière puisqu'il s'agit de propriétés foncières de l'État du Maryland ou du gouvernement fédéral. D'autre part, les plus récents investissements privés-publics ayant servi à la construction des grandes infrastructures touristiques, de sports professionnels, d'édifices à bureaux ont généralement bénéficié d'avantages fiscaux substantiels notamment en ce qui concerne les taxes foncières. De telle

sorte que la ville de Baltimore dépend beaucoup plus des subventions externes et potentiellement variables alors que les banlieues dépendent davantage des revenus stables et grandissants générés par la croissance urbaine.

On pourrait peut penser que la cause principale du déclin urbain de la ville de Baltimore repose sur le manque de croissance économique ou le manque de création d'emplois dans l'agglomération tout entière de Baltimore. Le tableau 5.5 tend à contredire cet argument puisque la région de Baltimore a dans son ensemble créé plus de 433 200 nouveaux emplois entre 1970 et 1995, soit une hausse de 45%. Le véritable problème n'est pas directement le manque de création d'emplois dans l'agglomération de Baltimore, mais plutôt la distribution des nouveaux emplois, qui tendent à se localiser presque exclusivement dans les banlieues plutôt que dans la ville-centre. Pendant que la ville-centre perdait 20 500 emplois depuis 1970, la moyenne de la croissance des emplois dans les comtés de banlieue a été bien au-delà de celles du Maryland et du pays.

TABLEAU 5.5  
EMPLOI TOTAL PAR LIEU DE TRAVAIL  
(EMPLOI À TEMPS PLEIN ET À TEMPS PARTIEL)  
RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE, 1970-1995

	1970	1980	1990	1995	Changement 1970-1995	% changement 1970-1995
Anne Arundel	135 900	172 500	253 200	262 200	126 300	92,9
Baltimore City	479 200	466 700	516 200	458 700	-20 500	-4,3
Baltimore	247 300	352 200	402 400	409 600	162 300	65,6
Carroll	24 000	30 500	53 100	57 800	33 800	140,8
Harford	48 000	48 700	76 000	81 300	33 300	69,4
Howard	27 300	59 200	107 800	125 300	98 000	359,0
Région de Baltimore	961 700	1 129 800	1 408 700	1 394 900	433 200	45,0
Maryland	1 678 000	2 051 000	2 774 000	2 790 000	1 112 000	66,3
États-Unis	89 753 000	112 257 000	139 891 000	149 290 000	59 537 000	66,3

Source: Conseil métropolitain de Baltimore, *Regional Economic Indicators*, 1998; U.S. Bureau of Economic Analysis.

Cependant, malgré ses difficultés à générer de nouveaux emplois, la ville de Baltimore demeure le centre d'emploi le plus important de la région. Avec plus de 458 700 emplois, cela représente 33% de l'ensemble des emplois de la région. En termes de nombre d'emplois, Baltimore demeure toujours le moteur économique faisant fonctionner l'économie régionale.

Toutes ces données nous permettent d'observer le difficile passage pour les villes-centres de l'urbanisation vers la métropolisation. Les grandes perdantes de tous ces chambardements sont définitivement les villes-centres alors que les banlieues, même dans une région métropolitaine n'étant pas réputée dynamique du point de vue économique à l'échelle nationale, en sont les grandes bénéficiaires.

### **5.3 Conclusion**

Ces faits décrivent la réalité dichotomique de l'agglomération de Baltimore. D'abord, nous avons remarqué que la structure institutionnelle de cette agglomération composée d'une ville indépendante et cinq comtés est relativement simple. Cette relative simplicité de la structure institutionnelle ne mène toutefois pas forcément à une dynamique métropolitaine affirmée. Malgré un niveau nettement plus élevé de fragmentation municipale, des régions métropolitaines telles que Pittsburgh ou Minneapolis-St-Paul font preuve d'un dynamisme régional beaucoup plus grand. En fait, les municipalités de banlieue de cette région tendent à concentrer davantage de pouvoirs économique, démographique et politique. Cela rend le rapport de force encore plus disproportionné et tend même à intensifier la concurrence inter-municipale dans cette région.

Nous remarquons que la ville de Baltimore est contrainte géographiquement à une portion très restreinte du territoire métropolitain. Son cadre bâti et son passé industriel rendent le développement plus difficile par comparaison aux comtés de banlieue qui disposent de vastes territoires pour le développement. On observe une croissance démographique et économique constante au sein des banlieues apportant une prospérité plus grande à ces comtés. De plus, comme la ville de Baltimore est indépendante de tous comtés, elle est du même coup isolée des ressources générées par le développement en banlieue. Il n'existe pas dans cette région de mécanisme de redistribution foncière. Par conséquent, la ville de Baltimore représente le prototype même d'une ville-centre isolée au niveau social et spatial au point que l'accès aux nouvelles ressources régionales lui soit presque rendu inaccessible. Ces circonstances structurelles ont créé une situation d'inégalités disproportionnées dans l'agglomération de Baltimore.

Au chapitre suivant, nous étudions les efforts initiaux visant l'établissement d'instances métropolitaines afin de gérer l'ensemble de l'agglomération. Ces efforts ont débuté vers la

fin des années 1950 et ont conduit à la création du conseil régional et à son évolution jusqu'à aujourd'hui.

## CHAPITRE 6

### L'ÉVOLUTION DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE

---

Puisque nous abordons dans cette thèse une nouvelle forme de régionalisme dans l'agglomération de Baltimore, cela veut dire en principe qu'il y a eu un stade antérieur de régionalisme. Ce chapitre examine quelques caractéristiques de la phase de régionalisme ayant précédé le nouveau régionalisme. Cette phase est marquée par les efforts du gouvernement fédéral pour favoriser la coopération régionale et les initiatives volontaires visant l'établissement d'un conseil régional pour la planification, l'aménagement et le développement de la région. Nous abordons aussi dans ce chapitre la redéfinition du rôle, du pouvoir et de la structure administrative du conseil régional depuis sa naissance au début des années 1960 jusqu'à nos jours. Ce chapitre examine plus précisément le contexte qui a mené à la création du premier organisme de planification métropolitain multifonctionnel de l'agglomération de Baltimore, le *Regional Planning Council* et sa transformation à travers le temps jusqu'à sa dernière version en 1992 alors que sa vocation et sa portée comme instance régionale allaient être affaiblies considérablement au point de ne plus être en mesure d'assumer un leadership régional fort dans cette région.

#### 6.1 Le Regional Planning Council – RPC (1963-1987)

Au début des années cinquante, il existait déjà une certaine inquiétude à l'égard des problèmes régionaux dans l'agglomération de Baltimore. Certaines études de planification ont été entreprises durant cette période mais une véritable coordination régionale n'est apparue qu'en 1956, l'année où le *Baltimore Regional Planning Council* (BRPC) a été créé (Westerfeld, 1969). Cette organisation a commencé sous la forme de séances informelles regroupant le personnel de planification et d'aménagement provenant de l'État et de quelques gouvernements locaux. L'organisation a évolué en 1956 vers un organisme consultatif plus organisé mais tout aussi officieux formé de directeurs de planification et de représentants élus de la ville de Baltimore et de quatre comtés : Anne Arundel, Baltimore, Harford et Howard. Le comté de Carroll s'est joint aux cinq autres gouvernements locaux en

1959 pour former, par la suite, la définition politique de l'agglomération de Baltimore telle que nous la connaissons aujourd'hui. L'organisme consultatif comprenait également le directeur du Département de planification de l'État du Maryland qui siégeait comme président du BRPC. Il était évident que l'organisation était essentiellement consultative et qu'elle ne pouvait exercer son autorité sur les gouvernements locaux. Le BRPC était plus particulièrement engagé sur les questions de transport, d'utilisation du sol, d'évacuation des eaux usées, d'approvisionnement en eau aussi bien que de par rapport à divers problèmes métropolitains. Un autre objectif de cette initiative visait l'obtention des subventions du fédéral pour le développement d'infrastructures.

Cependant, cette organisation n'avait ni fondement juridique ni tâches assignées officiellement. Il n'existait alors aucune structure financière adéquate pour appuyer l'organisation et les ressources professionnelles étaient nettement insuffisantes. C'est pour cette raison qu'en 1961 le *National Municipal League* proposait à l'assemblée législative de l'État du Maryland un projet de loi portant sur la planification métropolitaine. La loi proposée a été rejetée une première fois en 1961 et après quelques cogitations entre les sessions, elle a été rejetée à nouveau en 1962 (Westerfeld, 1969). Pendant ce temps, J. Millard Tawes, le gouverneur du Maryland, créait la *Baltimore Metropolitan Area Study Commission* dédiée à :

*...an impartial forward thinking study of the need for some cohesive and cooperative form of governmental control or administration to knit the separate units of local government together so that the entire metropolitan Baltimore area might act in unison in solving mutual problems. (Baltimore Metropolitan Area Study Commission, 1963:1).*

La mission de cette commission visait donc simplement à étudier la faisabilité de mettre sur pied un modèle de coopération métropolitaine adapté à la région de Baltimore. Ce modèle de coopération devait, à la satisfaction de toutes les unités gouvernementales de la région, rapprocher les gouvernements locaux au sein d'un nouveau palier de gouvernement régional ou d'une nouvelle structure administrative métropolitaine.

Dans son initiative menant à la création du *Baltimore Metropolitan Area Study Commission*, le gouverneur avait la conviction que chaque gouvernement local devait conserver un haut degré d'autonomie locale et qu'il devait être représenté sur le conseil de l'organisme créé. Toutefois, il était également préoccupé par l'imputabilité des citoyens concernant les décisions d'ordre métropolitain. C'est pourquoi il considérait sérieusement la création d'un gouvernement métropolitain avec suffrage direct par les électeurs de la zone métropolitaine

pour l'élection d'au moins certains représentants de l'organisme métropolitain (ce qui se rapproche de la définition d'un gouvernement métropolitain). Le gouverneur souhaitait également s'assurer que l'organisme métropolitain dispose des pouvoirs adéquats pour exécuter les tâches qui lui seraient assignées comme on le lit d'entrée de jeu dans le mandat confié à la commission par le gouverneur.

Le rapport final de la Commission présidée par Hooper S. Miles, ancien président de la *Maryland National Bank*, proposait deux recommandations distinctes et indépendantes. Tout d'abord, la Commission Miles recommandait la création d'une unité gouvernementale métropolitaine pour administrer les fonctions suivantes : le transport routier et le transport en commun, la planification régionale pour diriger la croissance ultérieure, les systèmes d'adduction des eaux et des égouts, les installations pour l'élimination des déchets solides ainsi qu'un système carcéral régional. Les services comme la protection civile, l'éducation, les services d'incendie et de sécurité publique (police), la santé, les bibliothèques, l'aide sociale aussi bien que les loisirs et les parcs étaient déjà administrés par les gouvernements locaux si bien qu'aucune modification régionale n'a été recommandée pour ces services. La seconde recommandation concerne une révision de taxe. Le rapport met l'accent sur le problème relié à la situation fiscale de la ville de Baltimore et suggère de diminuer la compétition pour les revenus potentiels en instituant une formule de création et de redistribution d'une taxe régionale sur les ventes et les revenus. Après une analyse de la structure financière des gouvernements locaux, le rapport propose la solution suivante :

*We propose therefore, that 1¢ be added to the State sales tax, and 1% to income taxes, both to be applicable solely within the metropolitan area and to be collected by the State and remitted, less the cost of administration by the State, to the jurisdiction of the sale or where the income was earned, as the case may be. (Baltimore Metropolitan Area Study Commission, 1963:13).*

Cette mesure aurait sans doute favorisé les revenus de la ville-centre puisque une grande proportion des emplois et des salaires de la région est localisée au centre-ville de Baltimore. Cela aurait à long terme allégé le fardeau fiscal de la ville. Toutefois, cette proposition ne verra jamais le jour. En mars 1963, après deux échecs auprès de la législature de l'État du Maryland et suivant les conclusions de la Commission Miles, la législature adoptait finalement une toute autre approche afin d'améliorer la planification métropolitaine dans l'agglomération de Baltimore : il s'agit du chapitre 653, *Act of the Maryland General Assembly*, Article 78D. Bien que le gouverneur considérait sérieusement la création d'un véritable gouvernement métropolitain en tant qu'option dans le mandat confié à la

Commissions Miles, cette dernière a plutôt opté pour la création d'un organisme de coopération régional ne détenant que des pouvoirs « consultatifs » avec quelques éléments de révision fiscale (Westerfeld, 1969).

La structure de fonctionnement de cette nouvelle organisation a été élaborée sur la base d'un rapport spécial commandé par la Commission Miles. Ce rapport suggérait la création d'une organisation de planification intergouvernementale intitulée le *Regional Planning Council* (RPC). Le conseil d'étude intérimaire était présidé par James W. Rouse, l'important promoteur de la renaissance du centre-ville de Baltimore, et sous les auspices du *Greater Baltimore Committee*, un groupe influent de chefs d'entreprises. Le Conseil d'étude intérimaire a également retenu les services de Walter H. Blecher, un spécialiste de la planification urbaine de renom, pour examiner les problèmes de planification métropolitaine de l'agglomération et faire des recommandations sur le pouvoir, les tâches et le fondement juridique de la nouvelle organisation. L'article de loi créant la nouvelle politique métropolitaine a finalement approuvé la création du RPC conformément aux recommandations du comité intérimaire.

Bien que le RPC soit officiellement une agence d'État, le contrôle de cette organisation était détenu principalement par les gouvernements locaux. Le nombre de membres sur le conseil d'administration était composé de dix-neuf représentants dont douze provenant des six gouvernements locaux principaux (la ville de Baltimore et les cinq comtés de banlieue), cinq provenant de l'État du Maryland ainsi que deux représentants des citoyens. Chaque gouvernement local était représenté sur le conseil d'administration par deux membres dont un représentant élu et un délégué non-élu. Un membre de la chambre des délégués (*House of Delegates*) et un membre du sénat représentaient l'État du Maryland, chacun étant nommé par le gouverneur. L'État était également représenté par le président de la *State Roads Commission* ainsi que par le Directeur du Département de planification (*State Department of Planning*) ainsi que par un membre de la *Metropolitan Transit Authority*. Finalement, le gouverneur nommait également les deux citoyens siégeant sur le conseil d'administration du RPC (Westerfeld, 1969; Baltimore Metropolitan Area Study Commission, 1963).

Les fonctions du RPC consistent notamment à :

1. préparer et adopter un plan d'aménagement et de développement métropolitain;

2. mener les recherches requises aux fins de la planification régionale;
3. assurer un service d'information pour toutes les unités du gouvernement (locales et centrales) sur la coordination et la coopération régionale;
4. préparer et mettre à la disposition des normes recommandées pour la construction de bâtiments, le zonage et autres règlements de planification régionale;
5. préparer et recommander des programmes d'amélioration et d'investissements publics et identifier les priorités de projets et les investissements régionaux;
6. préparer d'autres rapports et plans d'aménagement ou de développement régionaux (comme le plan de transport régional tel qu'exigé par le gouvernement fédéral pour l'obtention de subventions).
7. préparer, publier et distribuer un rapport annuel.

Le RPC était aussi doté de certaines dispositions fiscales métropolitaines. Le financement reposait sur deux sources de revenu principales. La première consistait en une contribution répartie entre les gouvernements locaux et l'État. La deuxième consistait en des services, des fonds, des dons, ou des subventions provenant de sources publiques ou privées mais surtout du gouvernement fédéral, pour le maintien de ses activités. Au cours de sa première année, le RPC détenait un budget de fonctionnement de 300 000\$ dont un tiers provenait de l'État du Maryland. La ville de Baltimore et les cinq comtés ont contribué aux deux tiers du budget de fonctionnement en proportion de leur base imposable respective. En se basant sur la structure d'imposition de l'époque, la structure du budget de 1964 est décrite au tableau 6.1. À l'origine, la ville de Baltimore était le principal contributeur de l'organisme. Le gouvernement de l'État du Maryland était le second contributeur financier. Les cinq comtés réunis ne contribuaient que pour le tiers du budget annuel de l'organisme au départ.

Comme ce tableau le révèle, la structure budgétaire du conseil régional a changé radicalement au fil des ans. En 1991, la ville de Baltimore n'était plus le principal contributeur et le gouvernement fédéral était de loin le contributeur financier principal de l'organisation. Nous reviendrons sur ce sujet plus loin.

**TABLEAU 6.1**  
**BALTIMORE REGIONAL PLANNING COUNCIL**  
**SOURCES DE REVENU POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE DE 1964 ET DE 1991**

Gouvernements locaux et autres	Année Budgétaire 1964*		Année Budgétaire 1991	
	% Contribution	\$ Contribution	% Contribution	\$ Contribution
Anne Arundel County	5,2	15 500	2,0	202 781
Baltimore City	35,1	105 300	1,8	180 456
Baltimore County	20,6	61 800	3,1	312 543
Carroll County	1,7	5 100	0,5	48 370
Harford County	2,4	7200	0,6	65 113
Howard County	1,4	4 200	1,2	120 925
État du Maryland	33,3	100 000	4,6	465 000
Gouvernement fédéral	0,0	0	68,4	6 900 000
Autres	0,0	0	17,8	1 800 000
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>300 000</b>	<b>100,0</b>	<b>10 095 000</b>

Source: Baltimore Metropolitan Area Study Commission, 1963; Thomas *et al.*. *An Evaluation of the Baltimore Regional Council of Governments*, 1991. \* Ces chiffres sont tirés de l'article de loi (Chapter #753, Article 78D).

La fonction principale du Conseil résidait dans la préparation et l'adoption d'un plan d'aménagement et de développement (*General Development Plan*) pour l'ensemble de la région métropolitaine. Le RPC a la responsabilité de mener les recherches nécessaires en ce qui concerne l'utilisation du sol, les transports, les services publics, l'environnement économique et les tendances démographiques relatifs à la région. Par la suite, le RPC doit développer le *General Development Plan* en collaboration avec les gouvernements locaux tout en tenant compte des activités de planification des organismes fédéraux, de l'État ou d'autres organismes concernés par l'aménagement et le développement du territoire métropolitain. Avant d'adopter le plan, le RPC doit mener une série d'audiences publiques<sup>49</sup> auprès de la population et des organisations non-gouvernementales de la région. La version finale du plan peut par la suite être adoptée par une majorité d'au moins onze membres sur dix-neuf. Le plan d'aménagement est connu sous le nom de *Suggested General Development Plan* et porte sur une durée de cinq ans. Le RPC doit après cette période recommencer le processus et réviser le plan en suivant les mêmes procédures d'adoption.

Malgré le fait que la législature de l'État du Maryland ait confié officiellement au RPC la préparation et l'adoption d'un plan d'ensemble, l'article 78D ne fournit pas à cette organisation un pouvoir décisionnel quant à la réalisation des recommandations. Le statut du *Suggested General Development Plan*, comme son nom l'indique, n'est donc que

consultatif. Une fois adopté, tous les membres du RPC doivent, en principe, faire conformer leurs propres plans et projets d'aménagement ou de développement au plan général métropolitain. Mais dans la pratique, l'article de loi n'indique aucune mesure d'imposition du plan.

Cela étant dit, les dispositions de la loi prévoient que tous les nouveaux plans et projets qui ont un caractère régional doivent être désormais soumis au RPC pour leur évaluation et leur approbation. En cas de refus, le Conseil doit faire part de ses raisons à l'État, aux gouvernements locaux ainsi qu'aux autres organismes concernés. Cependant, le Conseil n'a pas l'autorité d'empêcher la réalisation de ces plans ou de ces projets. On assume explicitement que la pression de l'opinion publique sera suffisante pour assurer la conformité des projets avec le plan général d'aménagement et de développement métropolitain :

*« ... the pressure of public good, public necessity, and public opinion will be sufficient to assure a high degree of conformity with the General Development Plan. » (Baltimore Metropolitan Area Study Commission, 1963: 21).*

Dans l'esprit de cette loi, il est toutefois clair que le mandat du conseil est d'aviser et d'orienter le développement urbain de l'agglomération de Baltimore et non de le contrôler.

Au début de l'année 1967, quelques mois avant l'adoption du premier *General Development Plan*, l'article 78D était amendé afin d'augmenter le nombre de représentants locaux au sein du conseil décisionnel de l'organisme. Le nombre de représentants des comtés ou de la ville est alors passé de deux à trois représentants par juridiction. Le conseil d'administration du RPC est alors passé de 19 à 25 membres renforçant ainsi l'influence des gouvernements locaux dans la direction des affaires métropolitaines.

Plusieurs années ont été nécessaires pour que le RPC complète le premier Plan Général de Développement. Ainsi, le 15 septembre 1967, après plus de quatre années d'études, de consultations et de délibérations, le premier *Suggested General Development Plan* était adopté (Westerfeld, 1969). Le plan incluait véritablement une approche globale des problèmes régionaux. D'abord, il anticipait les tendances, les problèmes éventuels et les solutions potentielles pour les vingt prochaines années. À court terme, le contenu général

---

<sup>49</sup> L'article 78D ordonne au RPC de tenir au moins une audience publique dans chacun des cinq comtés ainsi que dans la ville de Baltimore avant d'adopter le Plan Général de Développement.

du plan abordait plusieurs secteurs importants pour le développement : le transport, le développement économique, l'emploi, l'habitation, l'utilisation du sol, la gestion de l'eau, des égouts, des déchets domestiques et industriels ainsi que l'énergie, la santé publique, l'éducation et la sécurité publique. Chaque zone comprise dans la région métropolitaine a été examinée soigneusement afin de reconnaître les problèmes critiques et les priorités.

Sur tous ces points, le plan propose des politiques et des programmes ainsi qu'un cadre détaillé d'application des recommandations. Puisque le RPC ne dispose que d'un minimum de ressources internes pour l'exécution du plan, il doit compter sur des relations de travail flexibles avec les agences locales et les agences d'État aussi bien qu'avec le gouvernement fédéral, le secteur privé et les gouvernements locaux. Le plan a été révisé et réadapté à quatre reprises depuis sa première approbation en 1967, soit en 1972, en 1977, en 1982 et en 1987.

Le RPC a évidemment joué un rôle très important dans la définition et la compréhension de tous les types de problèmes métropolitains. À travers les procédures d'élaboration du plan stratégique métropolitain, le RPC a certainement joué un rôle important pour la coordination et la coopération métropolitaine. De plus, les activités de cette organisation se sont continuellement élargies via les fonctions de recherche, par des plans d'action ou par la création de sous-comités abordant des enjeux métropolitains spécifiques. Par exemple en 1969, le RPC créait une initiative appelée *Program Open Space* visant à acquérir et aménager des aires ouvertes pour en faire des parcs et lieux de loisirs à portée régionale. Au début des années 1980, le RPC a appuyé une politique de logement social. Cette politique expérimentale visait à allouer des certificats et des bons d'échange (*vouchers*) à des familles et à des individus à revenu modeste dans l'ensemble de la zone comprise par la ville et le comté de Baltimore afin de leur donner un plus grand choix de logements et souvent la chance de vivre plus près de leurs emplois. Il s'agit d'une mesure relativement avant-gardiste pour l'époque. La politique des *vouchers* a connu un certain essor dans le courant des années 1990 et a par la suite été appliquée dans plusieurs États dans le secteur de l'éducation publique tout spécialement.

Toutefois, l'une des fonctions les plus importantes du RPC était indiscutablement l'aptitude à conformer la région aux exigences du gouvernement fédéral qui imposait, déjà à cette époque, une planification conjointe de toute la région métropolitaine comme condition préalable aux subventions. Durant les années 1960 et 1970, plusieurs programmes fédéraux

concernant le transports, le développement économique, la protection de l'environnement, la santé et les services sociaux nécessitaient un organisme régional désigné pour réviser et entériner l'application des subventions fédérales. Le RPC s'est notamment qualifié au titre de *Metropolitan Planning Organization* (MPO) en se conformant à l'exigence du *Federal Department of Transportation* pour le développement d'un plan de transport régional pour l'obtention de subventions fédérales en matière de transport.

Les programmes fédéraux sont ainsi devenus un volume important de ressources financières pour les projets municipaux ou métropolitains et cela convenait parfaitement au RPC. Cela explique aussi la contribution du gouvernement fédéral au budget du conseil régional au début des années 1990 tel que décrit au tableau 6.1 alors que plus de 68 % des revenus du conseil provenait du gouvernement fédéral. Durant la même période, le RPC a connu une période continue d'expansion tant de son budget, de ses fonctions et de ses responsabilités que de son personnel (Thomas *et al.*, 1991).

## **6.2 Le Baltimore Regional Council of Governments – BRCOG (1987-1991)**

En 1987, le nom, le statut ainsi que la mission du RPC ont été modifiés. En fait, le procédé de financement fédéral dépendait en grande partie des évaluations et des recommandations du RPC. Certains représentants élus des comtés de banlieue voyaient à cette époque l'utilisation des subventions fédérales par le RPC comme une intrusion dans les affaires municipales. Par exemple, les programmes fédéraux concernant les subventions métropolitaines au logement étaient souvent une source de dispute. De plus, puisque le RPC devait réviser et commenter chaque projet à caractère régional, une évaluation négative d'un projet devenait presque à coup sûr une source de conflit entre ses membres. Finalement, suite à l'élection présidentielle de 1980, une ère conservatrice a été promulguée aux États-Unis qui, en conséquence, a engendré des compressions budgétaires pour la ville et les comtés aussi bien qu'une diminution financière importante de la grande majorité des programmes fédéraux. L'approche du « Nouveau Fédéralisme » de Ronald Reagan a d'ailleurs eu des suites pratiques pour tous les conseils régionaux aux États-Unis qui ont été contraints de redéfinir leur rôle et parfois même leur structure comme ce fut le cas du RPC. Ainsi, la dépendance du RPC aux subventions fédérales est clairement un facteur déterminant de la première transformation radicale qu'a connue cette organisation en 1987.

Le but de la réforme du Nouveau Fédéralisme de Reagan vise notamment à limiter le rôle de l'État central et d'accroître le rôle du secteur privé ainsi que du secteur municipal dans la fourniture des services publics. Cette approche politique recommande une politique de non-ingérence du gouvernement fédéral dans les affaires municipales en s'appuyant sur l'application de la maxime du *home rule*. Conformément aux nouvelles normes, près d'une centaine de programmes touchant les affaires municipales ont été comprimés, réduits et modifiés (Ghorra-Gobin, 1987; Thomas *et al.*; 1991; Hula, 1993).

Cela a touché le RPC de deux façons. Premièrement, les compressions du fédéral ont réduit de façon significative les ressources financières des gouvernements locaux qui étaient habituellement accessibles par le conseil sous forme de programmes de subventions. Deuxièmement, cela a diminué significativement l'importance des enjeux métropolitains ce qui a eu pour conséquence dans la région de Baltimore de dévaloriser le rôle du conseil régional (le RPC). À partir de ce moment, ceux qui le contrôlaient se sont mis à mettre en question son rôle et sa mission.

Cette période d'adaptation coïncide également avec un manque de continuité du leadership au sein de l'organisation. Les années 1980 représentent une période de changements fréquents à la direction du conseil. Trois directeurs et trois présidents différents se sont succédés dans une période de temps relativement courte. En 1987, *county executive*<sup>50</sup> du comté de Baltimore, Dennis Rasmussen, devenait le nouveau président du RPC. Cette nomination précédait de peu la nomination d'un nouveau directeur exécutif à la tête de l'organisme. Le conseil d'administration décidait à cette époque de modifier de nouveau la mission et le nom du conseil qui devenait le *Baltimore Regional Council of Governments* (BRCOG). Le nouveau nom suggérait un rôle plus conforme aux volontés des six représentants des gouvernements locaux. Le conseil d'administration demeurerait toutefois composé de 23 membres représentant les gouvernements locaux, l'État et les citoyens.

La nouvelle mission du BRCOG était de mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité de vie dans la région de Baltimore. Cela devait se réaliser en promouvant la région de Baltimore comme une collectivité dynamique pour le développement économique et en renforçant la coopération régionale en ce qui concerne les problèmes sociaux et économiques tout en

---

<sup>50</sup> L'équivalent du maire.

favorisant la collaboration « volontaire » entre les gouvernements locaux. L'organisme devait également augmenter le niveau d'assistance technique offert aux gouvernements locaux, en menant des recherches sur la politique publique et en servant de dépositaire de l'information régionale et de centre de documentation (Thomas *et al.*, 1991).

Concurremment avec la perte de ressources provenant des programmes fédéraux, l'intention de la réforme du Conseil est aussi de rendre ce dernier davantage autosuffisant et plus entrepreneur. Dans le contexte général des tensions budgétaires intergouvernementales, le BRCOG devait désormais promouvoir et vendre ses produits et services aux gouvernements locaux ou même à l'extérieur de ce cercle à tout autre organisme gouvernemental ou non gouvernemental qui aurait besoin de ses services. La mission du conseil a donc changé passant d'une agence de planification régionale relativement indépendante, à un organisme de concertation des gouvernements locaux offrant principalement des services techniques aux gouvernements locaux membres et des services conseils aux clients externes (État, secteur privé, groupes communautaires, etc.).

Cependant, l'exécution de ce nouveau rôle n'était pas sans contraintes puisqu'il existait déjà par ailleurs des organismes privés, des organismes à but non lucratif aussi bien que des organismes para-gouvernementaux déjà impliqués dans la coordination ou la gestion métropolitaine et capables d'offrir de tels services comme le *Greater Baltimore Committee*, le *Maryland Association of Counties*, la *Maryland Municipal League*, la *Baltimore Economic Development Corporation*, les chambres de commerce locales et le *Maryland Economic Growth Association*, le *Maryland Port Administration*, le *Northeast Maryland Waste Disposal Authority*, etc. (Thomas *et al.*, 1991).

Avec l'influence grandissante de la zone métropolitaine de Washington, la situation est devenue encore plus complexe. Les comtés du sud comme Anne Arundel et Howard s'intégraient de plus en plus à la conurbation de Baltimore-Washington plutôt qu'à l'agglomération de Baltimore uniquement, ce qui soulève plusieurs questions sur l'appartenance régionale. C'est-à-dire que les navetteurs allaient et venaient de plus en plus vers l'un ou l'autre centre urbain. Il faut mentionner également que cette transition coïncidait avec la fin de l'ère de prospérité du milieu des années 1980 et de la récession débutant vers la fin des années 1980 et se poursuivant jusque dans les premières années de la décennie 1990. Tous ces facteurs se sont conjugués pour rendre l'atteinte de la mission du BRCOG plutôt difficile.

### 6.3 Le Baltimore Metropolitan Council – BMC (depuis 1992)

À cette époque, le président du BRCOG, le *county executive* du comté de Baltimore Dennis F. Rasmussen, était reconnu comme un partisan de l'organisation métropolitaine (Thomas *et al.*, 1991). Son départ, en 1991, de la direction du comté de Baltimore et son retrait à titre de président du BRCOG, combiné à l'arrivée de trois nouveaux directeurs de comtés suite aux élections municipales, a compromis sérieusement l'avenir du conseil régional<sup>51</sup>.

À ce moment, les priorités et les énergies de tous les élus locaux étaient axées sur l'équilibrage de leurs budgets municipaux pendant la période de récession débutant vers la fin des années 1980 et s'intensifiant au début des années 1990 (Peirce *et al.*, 1991). De plus, le BRCOG n'a pas eu de président permanent pendant près d'un an suivant le départ de Rasmussen. Il existait en plus un sentiment parmi les élus locaux qu'ils n'avaient pas suffisamment de pouvoirs directs en matière de politiques métropolitaines puisque la structure du conseil d'administration comprenait toujours 23 membres dont plusieurs représentants de l'État et de la société civile. Malgré le fait que 73 % du budget du BRCOG provenait des gouvernements supérieurs en 1991 (tableau 6.1), le maire de la ville et les représentants des comtés désiraient davantage une organisation leur permettant de rentabiliser leurs contributions financières directes<sup>52</sup>.

Cette rupture de continuité organisationnelle coïncidait avec la publication d'un rapport du *Maryland Office of Planning* réalisé par le *Schaefer Center for Public Policy* de l'Université de Baltimore. Le rapport intitulé *Evaluation of the Baltimore Regional Council of Governments* (Thomas *et al.*, 1991:3) examine le rôle et les fonctions du BRCOG en regard des besoins réels de la zone métropolitaine de Baltimore et évalue les activités de gestion internes et externes ainsi que l'efficacité des programmes et des services du BRCOG.

Les conclusions du rapport étaient plutôt inquiétantes. Les observations du rapport, fondées sur des sondages, des entrevues et sur des données secondaires, révèlent que le BRCOG était perçu comme étant divisé, inefficace et impuissant. Le conseil a aussi été décrit comme n'étant pas assez attentif aux gouvernements locaux. Cependant, les résultats contenus

---

<sup>51</sup> *Baltimore Sun* (1991). « Failed regional cooperation », Page éditoriale, Novembre 30, p. 6A.

<sup>52</sup> Entrevue avec un représentant du *Baltimore Metropolitan Council*.

dans le rapport ne sont pas si surprenants étant donné la méthodologie appliquée lors de l'étude. Le rapport tentait de répondre aux cinq questions suivantes :

1. Est-ce que le BRCOG a la capacité institutionnelle d'accomplir sa mission?
2. Est-ce que l'organisation est structurée et dirigée de manière à mener ses programmes de façon efficace?
3. Est-ce que l'organisme est engagé dans des pratiques de saine gestion financière?
4. Est-ce que le rapport coût/performance est satisfaisant pour les membres du conseil?
5. À quel point le personnel administratif des gouvernements locaux et de l'État aussi bien que les dirigeants des organismes non gouvernementaux sont satisfaits de la qualité des programmes et des services du BRCOG?

Afin d'aborder ces questions, la méthodologie se basait sur une analyse de l'évolution historique des organismes régionaux dans l'agglomération de Baltimore aussi bien que l'évaluation de la structure administrative de l'organisation et des programmes du BRCOG. Certaines des sources de données proviennent d'entrevues et de sondages auprès des élus municipaux, des fonctionnaires de l'État et des administrateurs municipaux anciens ou actuels. L'étude présente donc un certain biais en ce qui concerne les priorités et la perception de chaque personne consultée. Comme on pouvait s'y attendre, le BRCOG a été perçu négativement par plusieurs acteurs qui ne sont pas directement engagés dans la coopération régionale ou par plusieurs administrateurs municipaux dont les intérêts plus immédiats se concentrent sur les citoyens de leur comté ou de leur ville. De plus, le fait que le statut juridique en vigueur du conseil était davantage consultatif et coopératif que décisionnel, cela ne donnait pas beaucoup de chance au BRCOG d'accomplir sa mission adéquatement.

Conforme à ces conclusions, le rapport propose l'abolition du BRCOG et la création d'un nouvel organisme régional conçu pour mettre encore davantage l'accent sur la fourniture de services techniques aux gouvernements locaux ou à d'autres clientèles et mettre moins l'accent sur les activités de planification et de coordination. L'organisme agirait plutôt comme un forum de concertation pour les exécutifs des comtés et le maire de la ville de Baltimore afin de coordonner les enjeux et les actions de nature métropolitaine. De plus, le rapport recommandait que l'État se retire de la structure administrative du nouvel organisme qui serait désormais représenté exclusivement par des dirigeants élus locaux. Rappelons que le statut officiel du BRCOG était toujours une agence de l'État du Maryland créé par une loi.

Finalement, le rapport suggérait que le nouveau statut juridique de l'organisme doit devenir une instance de coopération volontaire prenant la forme d'un organisme à but non lucratif.

Le 30 juin 1992, l'Assemblée générale du Maryland abolissait l'ancienne agence d'État qui existait depuis 29 ans sous différents noms et statuts. Le BRCOG était ainsi remplacé par un nouvel organisme régional nommé: *Baltimore Metropolitan Council* (BMC). Le BMC a depuis un statut d'organisme non gouvernemental à but non lucratif dirigé exclusivement par les six membres suivants : le maire de la ville de Baltimore, le commissionnaire du comté de Carroll et les représentants des comtés de Anne Arundel, de Baltimore, de Harford et de Howard.

La mission du conseil régional a aussi été grandement modifiée. En principe, la nouvelle mission de l'organisme doit :

1. servir de forum pour les élus locaux et leurs représentants pour définir et aborder les problèmes de la région métropolitaine;
2. fournir la connaissance et la recherche nécessaires afin de créer des solutions aux besoins de la région métropolitaine de Baltimore;
3. assister les gouvernements locaux dans le développement de politiques métropolitaines en accordant une priorité au transport, aux infrastructures ainsi qu'aux stratégies régionales de développement (Assemblée générale du Maryland, 1992, chapitre 301) .

En pratique, l'organisme n'a plus comme fonction la production d'un schéma directeur métropolitain. Au lieu de cela, l'organisme met l'accent sur des secteurs plus précis (infrastructures, transport, fonction stratégique). Le BMC joue aussi le rôle de coordinateur pour quelques projets spéciaux liés à l'environnement comme le programme *Clean Air Public Outreach* ou les programmes *Watershed Protection*. À l'occasion, il met de l'avant des initiatives métropolitaines. Par exemple, il a commandité en 1997, avec le *Greater Baltimore Committee*, un forum régional sur le développement économique et la sécurité publique. Le BMC a aussi contribué à la création d'une vision régionale lorsqu'il a publié des études, des évaluations stratégiques ou des données à propos de la région, mais surtout lorsqu'il a proposé ou promulgué des solutions métropolitaines concrètes. Par exemple, le BMC a contribué à la création du *Greater Baltimore Alliance* (GBA), l'organisation de développement économique métropolitain qui fera l'objet d'une section du chapitre 8. Le GBA était à

l'origine incubé par le BMC et plus tard par le *Greater Baltimore Committee* dans un effort conjoint pour relancer la coordination économique métropolitaine. Aussi, c'est en partie grâce au BMC si, comme on le verra également au chapitre 8, un nombre croissant d'organisations se sont intéressées directement aux problèmes métropolitains de l'agglomération de Baltimore.

Le centre d'intérêt principal du conseil régional est toutefois surtout associé à la planification des transports. Cela était largement dû au fait que le BMC avait obtenu officiellement par le gouvernement fédéral le statut de *Metropolitan Planning Organisation* (MPO) via le *Baltimore Regional Transportation Board* (BRTB)<sup>53</sup>. Le BRTB est composé de représentants des cinq comtés de l'agglomération et de la ville de Baltimore qui sont les six membres du BMC, en plus d'un représentant de la ville d'Annapolis (capitale du Maryland) ainsi que de trois représentants des agences gouvernementales de l'État du Maryland (transport, environnement et aménagement).

Pour maintenir sa certification fédérale, le BMC doit suivre les exigences prescrites par la loi fédérale sur les transports afin de se qualifier pour les fonds fédéraux. Ses projets, ses procédures et ses plans doivent en principe satisfaire certains critères environnementaux du fédéral, notamment sur la question de la pollution de l'air. Toutefois, le rôle du BMC dans la planification des transports a fortement été mis en question vers la fin des années 1990 par une coalition de groupes communautaires et environnementaux dirigé par le *Community Planning and Housing Association* (CPHA). Comme nous le verrons au chapitre 8, dans le cadre de la consultation publique portant sur la révision du plan de transport métropolitain intitulé *Outlook 2020* qui devait être initialement adopté en 1997, un mouvement de contestation avait alors retardé l'adoption du plan et forcé le BMC à reprendre le processus de consultation et à réviser certaines composantes du rapport. Les arguments invoqués par la coalition étaient à l'effet que le plan de transport proposé coûterait des milliards aux contribuables et empirerait la congestion routière, stimulerait l'étalement urbain et nuirait à l'environnement. La coalition était également insatisfaite des efforts consentis par le BRTB pour rejoindre le public à travers le processus de consultation.

---

<sup>53</sup> Cet organisation était autrefois appelée le *Transportation Steering Committee TSC*.

En décembre 1998, une révision faite par le *Federal Highway Administration and Federal Transit Administration* donnait en partie raison à la coalition en rapportant dans son rapport un ensemble d'irrégularités et de pratiques non conformes aux exigences du ISTEA. Ces irrégularités étaient tout particulièrement liées au processus de consultation et à la composition non représentative du BRTB. Cela a donc amené le BRTB à procéder à des amendements au processus de consultation et à reprendre certaines procédures. À plus long terme, cette contestation a surtout amené le BMC à revoir son approche globale en matière de planification des transports comme nous le verrons plus loin.

En somme, de nos jours, à l'exception de la planification des transports, le BMC et son personnel ne participent plus directement à l'application ou à l'administration des fonctions métropolitaines. Ils travaillent habituellement avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales à titre de consultants, de conseillers techniques et de fournisseurs d'informations. Comme le BMC est le seul organisme métropolitain représentatif des gouvernements locaux de la région, son fragile statut engendre un certain vide de leadership dans la région pour approcher directement les problèmes métropolitains avec une perspective véritablement régionale.

#### **6.4 Suivi du rôle du conseil régional depuis 1999**

Depuis 1999, le rôle du BMC s'est surtout affirmé dans la recherche et la production d'informations portant sur l'ensemble de la région. La publication des résultats du recensement décennal de 2000 a d'ailleurs donné lieu à une mise à jour et un traitement infographique majeur des statistiques et des tendances démographiques de la région. Dans le domaine de la coopération intermunicipale, le BMC tient toujours lieu de forum d'échange entre les représentants des gouvernements locaux. Le BMC stimule surtout dans ce domaine les économies d'échelle pouvant être obtenues par des ententes et des coopérations intermunicipales visant à réduire les dépenses administratives des gouvernements locaux. Notamment dans le cadre d'un programme d'achat en commun de biens et de services municipaux chapeauté par le *Baltimore Regional Cooperative Purchasing Committee*<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Voir le site Internet de l'organisme <http://www.baltometro.org>.

Le BMC occupe toujours une place relativement importante dans le domaine de la protection environnementale. Le BMC collabore conjointement avec le *Metropolitan Washington Council of Governments* à un programme de sensibilisation auprès des citoyens concernant les enjeux liés à la pollution de l'air intitulé *Clean Air Public Outreach Programs*<sup>55</sup>. Le BMC demeure également le catalyseur du programme de protection des bassins versants de la région (*Reservoir Watershed Protection Program*) auquel participent les gouvernements locaux de la région et de tout l'État du Maryland.

C'est toutefois au niveau du transport métropolitain que le BMC a surtout innové au cours des dernières années. Le conseil régional a initié le programme *Rideshare* qui vise à encourager le co-voiturage dans la région. Il opère ce programme pour le compte des comtés de Baltimore et de Carroll grâce à une subvention de l'État du Maryland. De plus, le BMC a développé, conjointement avec l'État du Maryland et le *Metropolitan Washington Council of Governments* un programme visant à promouvoir le télétravail dans la région de Baltimore et de Washington DC<sup>56</sup>. Le projet pilote offre des services professionnels de consultation auprès des employeurs sur les avantages liés au télétravail et les possibilités de mise en œuvre. Ces deux programmes s'inscrivent dans la stratégie du *Smart Growth* de l'État du Maryland dont nous reparlerons plus loin et visent directement à réduire l'utilisation du transport individuel, la pollution de l'air et la congestion routière.

Finalement, en mai 2001, le BMC, par l'entremise du *Baltimore Regional Transportation Board* lançait une nouvelle opération de planification des transports dans la région appelée *Vision 2030 : Shaping The Region's Future Together*. Suivant le mouvement de contestation des groupes communautaires et environnementaux et les sérieux avertissements du gouvernement fédéral en matière de planification des transports, le BMC introduisait une approche participative sur de nouvelles bases. *Vision 2030* est d'abord une approche participative visant à rejoindre le plus grand nombre de citoyens, d'entreprises et de groupes civiques dans la préparation d'un plan de transport. Le lancement du projet était d'ailleurs entre autres assuré par Anthony Downs, un des pères du nouveau régionalisme qui, dans son discours inaugural disait :

---

<sup>55</sup> Voir le site Internet de cette initiative <http://www.cleanairpartners.net>.

<sup>56</sup> Voir le site Internet de cette initiative <http://www.teleworksmart-md.org>.

How can you get regionally-coordinated transportation systems to work effectively if they are tied into disconnected and conflicting land-use plans? That is a dilemma facing you and all other regions in the nation. How you resolve it depends upon the vision and social consciences of your leaders. The Vision 2030 process challenges you to develop and promote a regional consensus concerning these difficult issues. (*Discours d'ouverture, Vision 2030, 15 mai, 2001*).

Le processus de consultation vise à terme à développer une vision du développement qui tienne davantage compte des intérêts de toutes les parties concernées tout en intégrant davantage les enjeux sociaux et environnementaux du transport. Un scénario complet de consultation publique est proposé entre octobre 2001 et février 2002 et doit conduire à un congrès régional prévu pour septembre 2002. Ce congrès devrait servir à finaliser la vision régionale en matière de planification du transport. Cette vision devrait servir de base pour l'élaboration du prochain plan de transport sur environ 30 ans.

## **6.5 Conclusion**

Nous avons défini précédemment le concept de réorganisation des pratiques métropolitaines comme la capacité d'adapter les politiques, les institutions et les stratégies d'une région métropolitaine à la nouvelle forme urbaine. Plus particulièrement, le pouvoir métropolitain repose essentiellement sur l'aptitude à créer un consensus, une collaboration et finalement, la capacité d'action politique ou administrative à l'échelle métropolitaine. Nous observons que les acteurs politiques de l'État ou de l'agglomération de Baltimore ont tâché depuis les années 1950 de créer, avec plus ou moins de succès, une structure de pouvoir métropolitain. Il apparaît que la succession du RPC, du BRCOG et du BMC correspond relativement fidèlement avec la description que nous avons faite de l'évolution des conseils régionaux au chapitre 3. Nous disions alors que les conseils régionaux disposaient à quelques exceptions près de pouvoirs restreints et de peu d'autonomie par rapport aux pouvoirs locaux.

Le conseil régional de Baltimore (sous toutes ses formes) n'a toutefois pas été marqué que par des échecs. Il a notamment réussi à obtenir d'importantes subventions fédérales pour l'élaboration de projets liés aux transports ou à d'autres secteurs. Ces fonds ont permis le développement du système autoroutier et du transport en commun grâce à la création d'une courte ligne de métro mais surtout l'établissement du système de train léger sur rail (*Light*

*Rail System*) reliant la ville et les banlieues et s'étendant jusqu'à l'aéroport international de Washington-Baltimore (*Baltimore/Washington International Airport* BWI).

Malgré tous les dilemmes administratifs qu'a connu le principal organisme de planification régionale, le BMC a contribué constamment, dès sa première mouture, à encadrer et définir les problèmes métropolitains de l'agglomération de Baltimore. Il a servi plus précisément à appuyer la planification régionale à l'aide d'études et d'informations essentielles permettant de connaître mieux la région métropolitaine. Depuis sa création en 1963, la définition territoriale de l'agglomération de Baltimore comprenait déjà l'ensemble du territoire couvert par les zones où la croissance urbaine s'est produite. Comme conséquence, les nombreuses études produites par le BMC sont toujours utiles puisqu'elles traitent de la même définition territoriale initiale, fournissant une expertise longitudinale pour l'ensemble de la région métropolitaine de Baltimore.

D'ailleurs, l'information est l'élément clé de la planification et une des forces majeures du BMC est sans aucun doute sa fonction de recherche et sa capacité à produire des diagnostics métropolitains raffinés et complets. Cette aptitude à comprendre comment la région évolue a été un atout important pour diriger l'élaboration de politiques régionales et pour proposer des solutions dans un large champ de domaines. D'abord, cette expertise a été utile dans l'élaboration de cinq plans régionaux quinquennaux adoptés entre 1967 à 1986. En plus d'assurer le processus de planification générale, le conseil régional a collaboré avec plusieurs organismes pour mettre sur pied des initiatives métropolitaines.

Pourtant, à travers son histoire, le conseil régional n'a jamais été en position et n'a jamais disposé des moyens d'assurer la mise en place de réelles mesures de contrôle de la croissance urbaine. L'expansion du réseau autoroutier a plutôt encouragé l'expansion tentaculaire de l'agglomération de Baltimore vers les banlieues sans coordination du développement territorial. Aussi, malgré le soutien du conseil apporté à la ville et au comté de Baltimore pour créer une approche plus régionale de la question du logement social au début des années 1980, cela n'a pas empêché la ségrégation sociale de se poursuivre jusqu'à nos jours.

Sur le plan du contrôle de la croissance urbaine et de la protection de l'environnement, la coordination régionale de l'utilisation du sol a été presque inexistante et ce depuis la création du conseil. À peu près aucune mesure n'a été élaborée afin de freiner l'étalement

urbain. La planification environnementale s'est surtout concentrée sur la qualité de l'air et la préservation de l'eau qui ont toujours été les principaux sujets d'intérêt du conseil. Malgré cette préoccupation environnementale, la qualité de l'air dans la région de Baltimore se classe toujours parmi les plus problématiques des États-Unis et les groupes environnementaux sont toujours aussi préoccupés par l'état et la protection de la baie de Chesapeake.

Sur le plan du développement économique, les nombreuses études ont assisté l'élaboration de politiques. Mais à l'exception du soutien au réaménagement touristique de la ville de Baltimore (redéveloppement du *Inner Harbor*), les stratégies de développement économique n'ont pas réussi à soutenir la vigueur de la ville-centre et l'appauvrissement d'une grande partie de la population de la ville et même du comté de Baltimore s'est poursuivi.

Nous pouvons observer que la période du régionalisme caractérisée par la création d'un conseil régional dans l'agglomération de Baltimore représentent un quasi-échec par rapport aux objectifs initiaux de coopération métropolitaine. Ce résultat a été obtenu principalement en raison d'un manque de détermination politique. La ville de Baltimore et ses cinq comtés de banlieue ont continué leurs activités autonomes de planification et d'utilisation du sol sans véritable vision régionale d'ensemble. En effet, le choix législatif initial tel qu'établi en 1963 a été déterminant sur l'avenir de la coopération métropolitaine. Le gouverneur envisageait en 1961 la création d'un gouvernement métropolitain formé de représentants élus régionalement. Cette idée aurait probablement engendré des problèmes et des conflits parmi les élus locaux mais elle aurait sans doute créé une légitimité politique pour mettre en application les politiques et les mesures élaborées dans les plans régionaux. Au lieu de cela, la forme du conseil régional telle qu'adoptée initialement ne lui allouait pas de pouvoirs exécutifs. Le conseil ne pouvait pas passer des ordonnances et ne disposait pas d'une grande autonomie financière pour appliquer ses propositions de planification régionale indépendamment de l'approbation des gouvernements locaux. Si, au niveau de la planification seulement, l'organisme de planification régional avait disposé d'un pouvoir exécutif plutôt que d'un statut consultatif, cela aurait certes procuré à l'organisme une plus grande indépendance dans les affaires métropolitaines.

Il semble également que la transformation la plus récente de l'organisme de planification régionale, le Baltimore Metropolitan Council depuis 1992, représente un pas en arrière au lieu d'un pas en avant en matière de pouvoir métropolitain. Ce nouvel organisme régional

n'est pas conçu en fonction de maintenir ou de favoriser un leadership métropolitain vigoureux. À tout le moins, sous sa forme initiale, l'organisme de planification régionale était indépendant et impliquait la participation d'une diversité d'acteurs provenant non seulement des gouvernements locaux mais également de l'État du Maryland et des milieux non gouvernementaux. En créant le BMC administré exclusivement par les élus municipaux, on peut s'attendre à ce que ces derniers tendent à représenter d'abord les intérêts de leurs territoires et de leurs citoyens respectifs avant les intérêts métropolitains.

Malgré les faiblesses du BMC, les pressions exercées par les groupes communautaires et environnementaux ont finalement réussi à sensibiliser les représentants du conseil régional sur l'importance de la consultation publique. Avec l'initiative Vision 2030, il s'agit d'un changement de cap significatif de l'organisation à l'endroit des groupes civiques et de la population. Les valeurs du nouveau régionalisme défendues par certains groupes communautaires et environnementaux pourraient à terme influencer les actions de l'organisme et l'appui de la population, légitimer davantage le statut et le rôle du conseil régional et lui attribuer plus de pouvoir. Il est toutefois trop tôt pour arrêter des conclusions fermes sur les futures actions du conseil régional et ce sont au bout du compte les représentants de chacun des gouvernements locaux qui décideront du niveau de coopération régionale de l'organisme.



## CHAPITRE 7

### L'ÉMERGENCE DU NOUVEAU RÉGIONALISME DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE

---

Nous avons défini le nouveau régionalisme comme un mouvement de « réforme des approches » urbanistiques apparaissant au début des années 1990 en réponse aux transformations de l'organisation spatiale et en réaction vis-à-vis les structures institutionnelles métropolitaines en place. Une « réforme des approches » nécessite par définition un changement par rapport à un ordre établi précédemment dans le but de corriger, d'améliorer, de renouveler les manières de faire. La stratégie de revitalisation du centre-ville de Baltimore qui a cours depuis plus d'une quarantaine d'années offre l'armature pour comprendre les pratiques et les approches urbanistiques qui se sont développées initialement dans cette région.

La renaissance du centre-ville de Baltimore est considérée sous plusieurs aspects comme un modèle de redéveloppement d'une vieille zone industrielle vers un centre des affaires et un espace récréo-touristique tournés vers l'avenir. Plusieurs chercheurs tels que Marc V. Levine (1999), David Harvey (1991) et Richard C. Hula (1990) ont toutefois tenté de montrer que ce modèle de développement n'a pas su ralentir à lui seul les tendances lourdes du déclin urbain, de la ségrégation sociale et du déplacement des activités économiques et résidentielles vers les banlieues. Des experts tels que Peter Szanton (1986) et Neal Peirce (1993) se sont alors interrogés dès les milieu des années 1980 sur la pertinence des approches du développement dans cette région et ont réalisé qu'une approche régionale était nécessaire pour stopper le déclin de la ville de Baltimore. Dans ce chapitre, nous étudions le passage d'une vision du développement urbain centré sur le centre-ville vers une vision métropolitaine du développement.

Ces idées urbanistiques se sont érigées principalement à partir d'une série d'études et de rapports. Ainsi, des experts tels que Peter Szanton, David Rusk, Neal Peirce et Myron Orfield ont analysé les tendances économiques, démographiques et spatiales de la région de Baltimore à travers la lunette du nouveau régionalisme. Ces derniers ont, à leur manière, proposé une grille d'interprétation des tendances lourdes du développement et ont suggéré des solutions qui, comme nous le verrons au chapitre 8, seront reprises en tout ou en partie

par des organisations gouvernementales et surtout non gouvernementales dans l'élaboration d'une nouvelle génération de politiques, de programmes ou de stratégies. L'étude de cas de Baltimore représente donc un terrain fertile pour étudier comment les idées du nouveau régionalisme influencent une mobilisation autour des enjeux du métropolitanisme.

## **7.1 La stratégie de revitalisation du centre-ville de Baltimore**

La ville de Baltimore est renommée presque partout dans le monde pour la renaissance de son centre-ville et plus particulièrement pour le projet de développement du *Inner Harbor* dont la littérature en études urbaines a d'ailleurs fait un cas de référence. La ville de Baltimore a expérimenté près de 50 ans de stratégies de redéveloppement urbain centrés surtout sur deux importants projets immobiliers au centre-ville, celui du Charles Center et celui du Inner Harbor. La carte 7.1 comprend toute la zone concernée par la stratégie de revitalisation du centre-ville. Les succès apparents de la ville de Baltimore doivent toutefois être nuancés en raison du manque d'impact redistributif des stratégies de développement économique servant les intérêts du milieu des affaires mais profitant peu aux quartiers défavorisés et appauvris de la ville de Baltimore (Levine, 1987, 1999; Hula, 1990; Harvey, 1991).

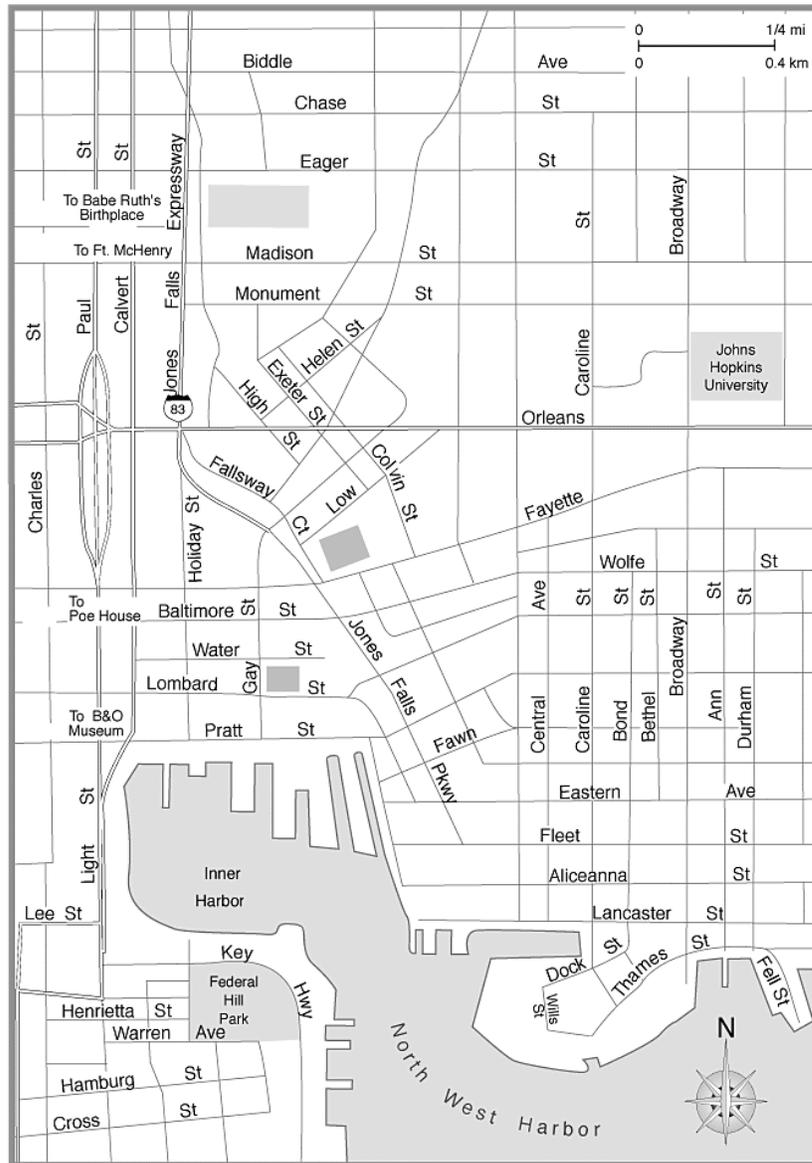
Pourtant, on ne peut reprocher à la ville de Baltimore de ne pas avoir essayé d'élargir sa stratégie de redéveloppement aux quartiers défavorisés. Il faut mentionner à ce chapitre plusieurs générations de politiques et de programmes liés au logement social via les efforts considérables réalisés par son *Housing Authority* fondé en 1937. Il faut aussi mentionner les efforts d'autres organismes communautaires tels que le *Citizens Planning and Housing Association* qui a joué un rôle de première importance dans les efforts de réhabilitation physique de la ville, dans le réaménagement urbain ainsi que dans plusieurs projets touchant le logement social (Kelly, 1982; Davis, 1982; Froelicher, 1982). Il importe de souligner également les efforts du *Baltimore Economic Development Corporation (BEDCO)*<sup>57</sup>, l'organisme de développement économique de la ville qui, depuis les années 1970, cherche à attirer de nouvelles entreprises ou à conserver les entreprises existantes sur le territoire

---

<sup>57</sup> Le BEDCO a été rebaptisé *Baltimore Development Corporation (BDC)* en 1991 suite à la fusion du BEDCO et du *Center City-Inner Harbor Development Corporation (CCIH)*. Le BDC est jusqu'à ce jour l'organisme principal de développement économique de la ville de Baltimore.

de la ville de Baltimore. Le BEDCO (et son successeur le *Baltimore Development Corporation*) a aussi beaucoup travaillé à redonner de la vitalité aux zones commerciales et industrielles par le biais de la reconversion tout en essayant d'améliorer l'éducation publique et la formation de la main-d'œuvre dans la ville de Baltimore (Berkowitz, 1987; Hula, 1990).

CARTE 7.1  
LOCALISATION DE LA RUE CHARLES (CHARLES CENTER) ET DE INNER HARBOR



©1994 Magellan Geographix<sup>SM</sup> Santa Barbara, CA

Malgré tous ces efforts, le processus postindustriel de restructuration urbaine s'est poursuivi et a eu un impact très négatif sur la situation économique et sociale de la ville de Baltimore. On peut faire l'hypothèse que la situation de détresse urbaine aurait pu être encore plus

grave sans le recours aux nombreuses politiques de redéveloppement économique. Mais comme les indicateurs le signalent, la situation socio-économique de la ville de Baltimore est demeurée particulièrement critique jusqu'à nos jours.

Malgré ce constat de mi-échec, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, la stratégie de développement économique de Baltimore a été acclamée et présentée comme un modèle de redéveloppement pour d'autres villes en déclin (Reinhold, 1978). En 1977, la *Washington Post* qualifiait Baltimore de « *urban find of the year* » alors que peu de temps après la *National Municipal League* consacrait Baltimore de son « *All-American City Award* ». En 1981, le planificateur James Rouse, le père et promoteur principal des grands projets du *Charles Center* et du *Inner Harbor*, faisait la page couverture du *Time Magazine* pour sa contribution à la cause de l'aménagement urbain aux États-Unis. Le maire William Donald Schaefer, qui dirigeait la ville lors de l'élaboration et de la réalisation de la stratégie de redéveloppement économique de Baltimore, était nommé « *best mayor in America* » par *Esquire* en 1984. Baltimore était alors reconnue aux États-Unis et partout dans le monde pour ses efforts de revitalisation urbaine. Mais comme David Harvey (1991: 237) l'affirme : « si les gens pouvaient vivre seulement sur des images, la population de Baltimore aurait été vraiment riche » (traduction libre).

Avec du recul, il devenait évident que les succès de la stratégie du centre-ville n'étaient pas suffisants pour résoudre les problèmes des quartiers centraux défavorisés de la ville. Le processus de déclin a peut-être été ralenti mais il n'a pas été renversé et le déclin urbain s'est poursuivi comme les statistiques l'indiquent (voir chapitre 5). Les conséquences de la restructuration économique de la ville de Baltimore s'étendaient bien au-delà du territoire de la ville. La ville devait en quelque sorte traiter avec une nouvelle forme urbaine dont l'échelle devenait de plus en plus métropolitaine. La métropolisation dont nous avons parlé plus tôt implique la recomposition significative de la base économique, sociale et spatiale des agglomérations. Dès le milieu des années 1980 on peut observer que les investissements consentis à la relance de la ville-centre ne suffisent pas à rencontrer les objectifs de relance économique des quartiers défavorisés. Certains observateurs du développement de région font à partir de ce moment le constat que les ajustements nécessaires à une véritable relance de la ville-centre doivent tenir compte de la réalité métropolitaine.

Donc, dès le milieu des années 1980, une série de rapports réalisés par des fondations ou par des organisations non gouvernementales ou autres ont été publiés. Ces documents abordent le besoin de stratégies métropolitaines afin de faire face aux besoins les plus pressants de l'agglomération de Baltimore. Ces études ont contribué grandement à formuler les principes du nouveau régionalisme et à influencer la création d'une nouvelle génération de stratégies et de programmes métropolitains.

## 7.2 Baltimore 2000

Parmi les rapports initiaux visant à faire le point sur la stratégie de développement économique de Baltimore, le premier s'intitule *Baltimore 2000, A Choice of Futures*. Ce rapport a été publié par la Fondation Goldseeker<sup>58</sup> en 1986 mais a en fait été élaboré et écrit par un consultant expert du nom de Peter L. Szanton<sup>59</sup>. La fondation désirait pour son dixième anniversaire de création obtenir un portrait de la situation économique et démographique de Baltimore et a donc favorisé la nomination d'un expert n'ayant pas d'antécédent de travail avec Baltimore. Le but du rapport était d'aborder un nombre restreint de sujets socio-économiques et de recommander une liste de solutions afin de résoudre les problèmes sociaux et d'améliorer les conditions économiques de la ville jusqu'à l'an 2000. Il s'agissait, à certains égards, du post-mortem du maire Schaefer, élu gouverneur du Maryland la même année, après 15 ans de pouvoir à la mairie de la ville de Baltimore. Suivant la description des changements majeurs qui ont eu lieu de 1960 à 1985, le rapport aborde les projections d'avenir de Baltimore. L'auteur propose des actions et des politiques nécessaires afin d'établir une économie et un climat social plus sains dans l'agglomération de Baltimore. Un des éléments intéressants du rapport est l'importance

---

<sup>58</sup> La compagnie Morris Goldseeker est directement liée à la création de la Fondation Morris Goldseeker en 1975. Peu de temps avant de mourir, l'homme qui était devenu l'emblème des stratégies spéculatives de Baltimore, donnait sa fortune « pour aider les gens à s'aider eux-mêmes » (Olson, 1997). La firme Goldseeker a joué un rôle majeur dans ce qui est convenu d'appeler le « *blockbusting process* » des années 1950 et 1960. Cette stratégie immobilière consistait à renforcer la xénophobie de la classe moyenne de race blanche envers les gens de race noire pour les pousser hors de la ville-centre où ils étaient déjà attirés par ce nouveau style de vie de banlieue (Orser, 1991). Il est paradoxal de constater qu'une corporation a pu contribuer à créer le problème de ségrégation sociale dans cette région pour par la suite contribuer financièrement à la recherche de solutions pour résoudre les problèmes économiques et sociaux de Baltimore.

<sup>59</sup> Peter L. Szanton était le président fondateur de la *New York City Rand Institute* et président à ce moment de sa propre firme conseil, *Szanton Associate*, située à Washington D.C.

qu'accorde Szanton (1986) pour l'ensemble de la région métropolitaine et non pas seulement la ville de Baltimore.

Dans son rapport, Szanton (1986) accordait notamment une grande place au problème de ségrégation raciale entre la ville-centre et le reste de la région ainsi qu'aux problèmes générés par ces circonstances : une concentration de pauvreté grandissante, une baisse de revenu pour une grande part de la population, un système scolaire affaibli, etc. L'analyse de Szanton (1986) traite aussi de la rareté de l'entrepreneurship dans l'agglomération de Baltimore. Il met l'accent sur le fait qu'une seule entreprise fait partie du Fortune 500 concluant que durant le siècle dernier, Baltimore a été une succursale des grandes entreprises et n'a pas réussi à attirer ou à garder les sièges sociaux importants comme à Pittsburgh, Cleveland ou Minneapolis. Cependant, le problème n'est pas seulement le manque d'entrepreneurship ou le manque d'entreprises importantes selon lui. Il remarque que l'on retrouve néanmoins d'importantes entreprises à Baltimore et des familles très fortunées vivant dans la région. Toutefois, relativement peu d'entre elles participent à l'engagement social ou aux initiatives philanthropiques par comparaison aux autres régions américaines. Szanton (1986) traduit cette situation par un manque d'engagement civique dans la région. Szanton (1986) signale finalement dans son rapport que la communauté noire de Baltimore n'est pas suffisamment active et influente dans la ville et dans la région en se reportant à un article rédigé par le magazine *Black Enterprise* qui conclut que :

*...in this town there are two overwhelming realities: politics and money are the unabashed sources of power, and Baltimore's blacks have been unable to get a firm grip on either. (Szanton, 1986: 12).*

Après avoir analysé quelques projections montrant clairement le déclin de la ville-centre et la croissance urbaine des banlieues, Szanton (1986) propose une liste d'actions et de politiques pour un avenir meilleur. Ces initiatives devraient être fondées sur trois objectifs :

1. une adaptation à l'économie du futur pour la création d'emplois et l'accès à ces emplois pour les plus pauvres et les sans-emplois;
2. l'amélioration du système public d'éducation afin de préparer les gens à une vie productive et surtout afin de reconstruire la classe moyenne dans la ville;
3. un meilleur soutien financier pour la ville de Baltimore par un partage de l'assiette fiscale de la banlieue ainsi qu'un fonds spécial provenant de l'État du Maryland pour aider à

réduire le lourd fardeau que constitue les problèmes économiques et sociaux de la ville-centre.

Szanton (1986) parle de la revitalisation du centre-ville (*Charles Center* et *Inner Harbor*) comme de l'acte premier de la reconversion de Baltimore. Il suggère maintenant de mettre en place le deuxième acte de la stratégie et de redéveloppement de Baltimore et soutient qu'il a peu de chances d'être accompli sans un consensus métropolitain. L'établissement d'un consensus métropolitain doit être entrepris par un groupe relativement restreint d'entrepreneurs et de professionnels qui sont familiers avec les besoins et les ressources de la ville et avec le support politique et administratif de l'État et de toutes les composantes de la région. Bien que Szanton (1986) fait reposer la stratégie d'établissement d'un consensus métropolitain sur les épaules d'acteurs civiques et les administrateurs municipaux plutôt que sur les élus locaux, le maire de la ville et les exécutifs des comtés devront jouer un rôle de leadership important dans l'adoption et l'application du plan de l'acte deux. Ce plan devrait également faire l'objet d'un débat collectif plus large lors d'audiences publiques.

Si les trois buts mentionnés par Szanton (1986) sont sans doute parmi les solutions les plus essentielles à l'amélioration des conditions de la ville de Baltimore et de la région métropolitaine, elles n'en sont pas moins en partie conventionnelles. Rendre Baltimore un lieu d'affaires plus accueillant en améliorant la productivité de la population active par une meilleure qualité de l'éducation publique; en rendant le port de Baltimore plus compétitif; en attirant les talents aussi bien que les entreprises de technologie de pointe et les services axés sur l'information; en encourageant l'entrepreneurship, etc. Ces solutions ressemblent aux approches générales des politiques et stratégies de développement économique appartenant aux années 1980 et à quelques unes des solutions déjà mises en place via la stratégie de renaissance du centre-ville et du *Inner Harbor*. Ce sont surtout les solutions associées au développement métropolitain qui sont les plus originales par rapport au discours dominant. Il fait la promotion d'une plus grande coopération entre la ville-centre et les comtés et propose un partage des revenus locaux. Il propose également, comme

d'autres l'ont fait avant lui<sup>60</sup>, un lien plus étroit avec Washington, puisque Baltimore bénéficie, à plusieurs égards, de sa proximité à la capitale fédérale.

Selon le nombre de publications et de critiques qui traitent de *Baltimore 2000* et tous les débats engendrés par ce rapport, il est évident, comme Arnold (1990) le remarque, que le rapport a fait sensation dans les instances officielles et le grand public. L'intérêt porté s'explique par le fait que ce rapport tente d'expliquer que la stratégie de revitalisation de Baltimore, bien que prometteuse, ne résoudrait pas les problèmes socio-économiques profonds de la ville tels les pertes d'emplois, le chômage et l'exode de la classe moyenne. La stratégie ne réussirait pas à résoudre non plus les problèmes sérieux d'éducation qu'éprouve une grande partie des habitants. Cependant, *Baltimore 2000* n'a pas eu d'impact politique ou de suivi immédiat en terme de mobilisation des acteurs régionaux ou d'actions métropolitaines concrètes. Ce rapport a surtout mis la table pour un renouvellement de la lecture du développement urbain et pour une série d'initiatives métropolitaines tenant compte de nouvelles causes du déclin de la ville de Baltimore.

### **7.3 Baltimore and Beyond – Breaking the Boundaries**

Cinq ans plus tard, le 6 mai 1991, Neal Peirce, Curtis Johnson et Lenneal Henderson publiaient dans une section spéciale du journal *Baltimore Sun* un rapport controversé intitulé *Baltimore and Beyond*<sup>61</sup>. Notons que ce rapport a reçu un soutien financier de la Fondation Abell. En 1993, ils republiaient cette étude sous la forme d'un article en lui donnant pour nom « *Breaking the Boundaries* ». Cet article était publié à l'intérieur d'un livre significatif à l'échelle nationale pour le courant du nouveau régionalisme intitulé *Citistate : How America Can Prosper in a Competitive World*. *Citistates* examinait six régions métropolitaines : Phoenix, Seattle, Baltimore, Owensboro, Dallas et Minneapolis-St-Paul. Pour chacune des régions, les auteurs ont identifié les problèmes métropolitains les plus

---

<sup>60</sup> Le concept de marché commun de Washington-Baltimore avait déjà été proposé au milieu des années 1970. Un plan d'action a d'ailleurs été élaboré par le *Regional Economic Task Force* pour créer un organisme de marketing régional à but non lucratif nommé *The Chesapeake Bay Country*. Ce plan a été proposé lors de la réunion du *Regional Planning Council* le 17 octobre 1975. Selon les informations dont nous disposons, ce projet n'aurait jamais abouti.

<sup>61</sup> *Baltimore Sun* (1991). « Going beyond Baltimore and beyond », by PEIRCE, Neal, Lenneal HENDERSON et Curtis JOHNSON, Septembre 8.

importants avant d'établir de nouvelles pistes de solutions adaptées à la culture civique et politique distincte à chaque région.

La thèse du livre *Citistates* soutient que dans un contexte de libération des marchés, les économies régionales deviennent les principaux centres de productivité nationale et les génératrices de richesse partout dans le monde. Elles nécessitent par conséquent des stratégies particulières développées sur mesure puisque les vrais compétiteurs sont les autres régions métropolitaines. Dans ce contexte, les *villes-états*, qui comprennent des villes-centres et leurs banlieues doivent impérativement se constituer en une entité cohérente tout spécialement en ce qui concerne l'organisation économique et sociale. Cela nécessite une forme renouvelée de gouvernance régionale. Les auteurs maintiennent que les formes d'organisations et de gouvernance métropolitaines existantes répondent de moins en moins aux véritables besoins de l'époque. Plusieurs raisons justifient ce qu'ils appellent *l'interdépendance impérative* de l'agglomération de Baltimore (Peirce *et al.*, 1993 : 131-132) :

- l'image de la ville – on reconnaît les régions à leurs villes-centres et les travailleurs qualifiés peuvent désirer ou non d'y habiter selon l'image qu'elles dégagent dans chaque région;
- payer maintenant ou payer plus tard – si l'on n'aborde pas les problèmes de la ville-centre (tels l'éducation publique, la pauvreté, la criminalité, etc.) ils resurgiront en hausse de taxe pour toute l'agglomération d'une façon ou d'une autre plus tard;
- la sécurité publique – les zones de criminalité élevée diminuent la sécurité publique de toute la région;
- la croissance et l'environnement – plus la population est dispersée plus les transports en commun deviennent irréalisables et plus la pollution de l'air augmente;
- les travailleurs de banlieue – des centaines de milliers de gens des comtés environnants travaillent dans la ville-centre;
- le pouvoir d'achat des banlieues – les navetteurs ou les visiteurs provenant de la banlieue représentent un pouvoir d'achat important pour la ville-centre, ce qui aide à

créer ou à maintenir des emplois dans le secteur des services et du secteur récréotouristique;

- les emplois de banlieue – la majorité des emplois créés se retrouvent dans les comtés de banlieue alors que plusieurs résidents de la ville-centre n'ont pas accès à ces emplois.

En examinant les problèmes régionaux de l'agglomération de Baltimore, les auteurs posent la question suivante : Comment la gouvernance de l'agglomération de Baltimore pourrait-elle être réorganisée? Après avoir interrogé plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ils en ont déduit que Baltimore souffrait d'une capacité de leadership interne profonde pour aborder les problèmes régionaux. Voici quelques-unes de leurs observations qui ne sont pas tendres à l'égard des politiciens locaux y compris ceux de la ville-centre et qui en dit long sur les rapports qu'entretiennent entre eux les gouvernants locaux :

*Baltimore City and its neighbors are failing to function cooperatively. They often exhibit sheer indifference toward each other—and on occasion, outright hostility. A political hacksaw hovers over the neck of any county officials who suggest meaningful assistance to the troubled inner city. A Baltimore politician will be pilloried for giving up an ounce of the city's autonomy now that blacks are finally in full control. (Peirce et al., 1993 : 128)*

Peirce *et al.* (1993) suggèrent que pour créer une région plus homogène, pour diriger davantage de revenus vers la ville de Baltimore, pour améliorer le système scolaire, pour reconstruire les conditions de vie humaines des quartiers démunis, pour baisser le taux de criminalité, pour protéger l'environnement et pour maîtriser la croissance urbaine, l'agglomération de Baltimore a besoin de « conclure un nouveau pacte ». Ce pacte devrait être fondé sur une plus grande coopération parmi l'ensemble de la communauté régionale, proclament les auteurs. Toutefois, dans un contexte où les politiciens locaux ont peu de chances d'assumer eux-mêmes une réforme métropolitaine, la force de la population et des groupes civiques est nécessaire pour passer à l'action.

Pour renouveler la gouvernance métropolitaine de l'agglomération de Baltimore, Peirce *et al.* (1993) proposent la mise sur pied d'un plan fondé sur une alliance entre les groupes civiques de la région et appuyé par le leadership des organismes d'affaires et des fondations. En d'autres termes, ils proposent d'abord un grand *Congrès Civique* comprenant des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux provenant de la ville de

Baltimore, aussi bien que des cinq comtés de banlieue pour créer un consensus sur les intérêts communs de la région et pour donner naissance à la *Baltimore Region Civic League*, un groupe de pression représentatif de la région entière et ayant pour principal objectif d'élaborer et de supporter de nouvelles politiques et stratégies métropolitaines. Le but de cette initiative serait d'abord de créer une vision régionale soutenue par des organisations civiques et par des citoyens pour contrebalancer la vision trop locale du développement urbain. Deuxièmement, le « *leadership de la citoyenneté* » est selon les auteurs du rapport le seul moyen qui pourrait inciter les politiciens locaux à élaborer des politiques métropolitaines étant donné qu'ils disposeraient désormais d'un appui populaire pour le faire. Peirce, Johnson et Henderson concevaient que sans ce soutien populaire, les élus locaux continueraient de s'intéresser presque exclusivement aux enjeux municipaux où se retrouvent leurs électeurs et leurs réelles circonscriptions électorales.

De leur propre chef, les auteurs du rapport *Baltimore and Beyond*, admettent qu'il a reçu une critique plutôt mitigée lorsqu'il a été publié la première fois dans *Baltimore Sun* en 1991, (Peirce *et al.*, 1993). Le maire de la ville de Baltimore, Kurt Schmoke, n'avait pas apprécié la description négative de certains problèmes de sa ville alors que le chef élu de l'exécutif du Comté de Baltimore saluait le rapport. Bien que publié dans le journal *Baltimore Sun*, l'éditorialiste du journal a critiqué à ce moment le rapport en le qualifiant de « kaléidoscope de visions déroutantes » (traduction libre). Ce sont les organisations civiques et d'affaires qui ont accueilli le plus positivement le rapport qui tendait à confirmer leur propre lecture de la situation de la dynamique métropolitaine.

Au moment de sa publication, le rapport n'a pas eu les répercussions voulues par les auteurs qui auraient souhaité voir naître rapidement une mobilisation civique afin de faire pression sur les autorités publiques. Comme on le verra au chapitre 8, ce n'est que quelques années plus tard qu'une certaine mobilisation s'organisera dans la région. Le plus grand mérite du rapport a probablement été d'avoir bénéficié d'une couverture médiatique importante, une forte réaction de la communauté au sujet des idées véhiculées dans le rapport et l'amorce d'un véritable débat régional sur les problèmes métropolitains.

## 7.4 Baltimore Unbound

Le véritable stimulant initial pour le renouvellement de la vision régionale de Baltimore arrive plutôt en 1996 avec la publication de l'étude de David Rusk intitulée *Baltimore Unbound. A Strategy for Regional Renewal*. Rusk possède une grande expérience en affaires municipales. Il a commencé sa carrière comme cadre au *U.S. Department of Labor* où il a travaillé sur les droits de la personne et la lutte à la pauvreté avant d'entreprendre une fructueuse carrière en politique comme législateur pour l'État du Nouveau-Mexique (1975-1977) et maire d'Albuquerque (1977-1981). Avant d'écrire *Baltimore Unbound*, il avait déjà publié un ouvrage intitulé *Cities Without Suburbs* alors qu'il était *Guest Scholar on Urban Affairs* au prestigieux *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Publié en 1993, *Cities Without Suburbs* a reçu une attention considérable partout aux États-Unis et est aussi considéré comme une contribution essentielle pour le courant du nouveau régionalisme.

Dans *Cities Without Suburbs*, le message de Rusk (1993) est le suivant. L'isolement des villes-centres de leur environnement métropolitain doit cesser pour traiter avec réalisme les problèmes urbains contemporains. Sa thèse est appuyée par une analyse statistique élaborée à partir d'un échantillon de 522 villes-centres dans 320 zones métropolitaines des États-Unis. Cet ensemble de statistiques a d'ailleurs donné beaucoup de crédibilité à ses conclusions même si plusieurs n'étaient pas d'accord sur son interprétation des données (voir Blair *et al.*, 1996). En utilisant cette analyse, Rusk (1993) présente deux types de dynamiques des villes-centres : les villes élastiques et les villes inélastiques. Les villes élastiques sont celles qui ont accès à la richesse engendrée par la croissance urbaine métropolitaine généralement en élargissant leurs frontières par l'annexion, par la fusion municipale ou par tout autre genre de coopération régionale tel un gouvernement métropolitain, des ententes intermunicipales, un partage de l'assiette fiscale, une redistribution régionale des logements à prix abordable, etc. Les villes inélastiques sont caractérisées par leur incapacité d'élargir leurs frontières ou d'avoir accès à une partie de la richesse créée par la croissance suburbaine. En comparant ces deux types de villes, il tente de démontrer :

- que l'élasticité favorise une plus grande croissance métropolitaine;
- que les villes inélastiques présentent davantage de ségrégation par race et par classes de revenus;

- que la pauvreté est plus concentrée dans les villes inélastiques que dans les villes élastiques;
- que les villes élastiques sont davantage équitables puisque l'écart de revenu entre la ville-centre et les banlieues est moindre que dans les villes inélastiques.

Toutefois, ce qui est le plus marquant dans son livre est sans doute son concept de point de non-retour. Rusk (1993) soutient que passé le point de non-retour les disparités économiques entre la ville-centre et les banlieues deviennent si sévères que la ville n'est plus un endroit pour investir ou créer des emplois (à l'exception du quartier des affaires au centre-ville). Les villes qui ont passé le point de non-retour ne peuvent plus échapper par leurs propres moyens à la spirale de la pauvreté et de la ghettoïsation de la population. En dépit des nombreux programmes de redéveloppement économique, communautaire et immobilier existants, Rusk (1993) observe qu'aucune ville ayant passé le point de non-retour n'a jamais significativement refermé le gouffre qui la sépare économiquement des zones de banlieue. Isolées à l'intérieur de leurs régions métropolitaines respectives, ces villes-centres ayant expérimenté le point de non-retour témoignent de ce que Rusk appelle la quatrième loi de dynamique urbaine : les ghettos deviennent seulement de plus grands ghettos.

Ainsi, les villes qui passent le point de non-retour sont si isolées qu'elles ne sont plus en mesure de s'en sortir par leurs propres moyens. Il s'agit d'un des aspects qui a attiré l'attention du président de la Fondation Abell, Robert C. Embry, avant d'embaucher David Rusk pour effectuer une étude sur les dilemmes et les défis entourant particulièrement Baltimore. La mission de la Fondation Abell est d'apporter des changements positifs aux problèmes sociaux dans la région de Baltimore, en mettant l'accent sur les programmes en faveur de la réforme de l'éducation publique, sur la création d'emploi et le développement touristique; sur le renforcement des liens familiaux; sur la réduction de la dépendance aux drogues; et sur la lutte contre la faim chez les sans-abri. La Fondation offre des subventions exclusivement aux organisations situées dans l'État du Maryland. *Baltimore Unbound* est donc né de l'initiative d'une fondation et offert à la communauté comme une contribution au débat sur les problèmes sociaux dans la région.

Dans *Baltimore Unbound*, Rusk (1996) établit d'abord le fait que Baltimore est un exemple typique de ville inélastique et qu'elle est donc en quelque sorte programmée à un déclin constant de son environnement urbain. Selon Rusk (1996), ce qui se produit dans la ville de

Baltimore de nos jours est le résultat de son incapacité à s'adapter au développement de style suburbain qui a prédominé en Amérique du Nord pendant les dernières décennies. Dans notre vocabulaire, cela serait l'incapacité d'ajuster les politiques, les institutions et les stratégies aux transformations de l'organisation spatiale. Rusk (1996) montre que la ville de Baltimore n'a pas obtenu sa juste part de retombées lors de la dernière période de croissance économique qui s'est presque exclusivement concentrée dans les zones périphériques de la région métropolitaine. La ville de Baltimore aurait donc déjà passé le point de non-retour puisque sa population a décliné de plus de 20% par comparaison à son niveau le plus élevé; que plus de 30% de sa population est membre d'une minorité; et que le ratio du revenu par habitant de la ville-centre représente moins de 70% par rapport à celui des banlieues. Selon ces trois seuils d'indicateurs créés par Rusk (1996), Baltimore a glissé bien en deçà du point de non-retour comme c'est aussi le cas pour plusieurs autres régions métropolitaines comparables à Baltimore telles que Buffalo, Cleveland, Détroit, Philadelphie et Saint-Louis (tableau 7.1).

TABLEAU 7.1  
VILLES COMPRISES DANS L'ÉCHANTILLON AYANT PASSÉ LE POINT DE NON-RETOUR

	Perte de population depuis son sommet, %, 1990 (plus de 20%)	% de la population appartenant à une minorité, 1990 (plus de 30%)	Ratio du revenu entre la ville- centre et les banlieues (moins de 70%)
Baltimore	23%	60%	64%
Buffalo	43%	37%	69%
Cleveland	45%	50%	54%
Détroit	44%	77%	53%
Philadelphie	23%	45%	64%
Saint-Louis	54%	50%	67%

Source: Rusk, David (1996). *Baltimore Unbound*.

Il est évident que les tendances récentes du développement urbain ont émergé en une nouvelle forme urbaine où les zones suburbaines sont devenues de plus en plus autonomes et isolées des problèmes des villes-centres. Alors, pourquoi les banlieues devraient-elles s'en préoccuper? Selon Rusk (1996), les banlieues paient et continueront de payer pour les villes-centres en déclin de plusieurs façons :

- les banlieues paient des impôts plus élevés au gouvernement fédéral et aux États pour subvenir à la hausse des coûts des services sociaux. Cela impose un lourd fardeau sur la compétitivité des régions comprises dans le pays ou les États;

- les banlieues paient pour la duplication coûteuse des infrastructures et installations régionales;
- les banlieusards ne se sentent plus en sécurité lorsqu'ils visitent les villes-centres où lorsqu'ils utilisent les installations de la ville;
- le déclin des villes-centres signifie le déclin des éléments historiques et traditionnels des régions métropolitaines.

Rusk (1993; 1996) relève aussi que les meilleures régions économiques ont généralement des villes-centres prospères. De là son interprétation de l'interdépendance métropolitaine à l'intérieur de laquelle l'avenir économique de la région entière est compromis par le déclin de la ville de Baltimore. Suivant cette logique, Rusk (1996) croit que la région de Baltimore doit être « reprogrammée » afin qu'elle puisse parvenir à un développement urbain plus équitable et plus prospère. Selon lui, cela signifie essentiellement de renverser l'isolement de la ville-centre pour obtenir finalement un partage plus équitable de la richesse régionale et une distribution plus égale des minorités pauvres dans l'ensemble de la région.

Pour atteindre ce but, la stratégie de Rusk (1996) est plutôt ambitieuse mais pas si originale. Il choisit la voie des arrangements métropolitains les plus réputés des États-Unis et du Canada et propose de les appliquer à Baltimore. Premièrement, il propose la création d'une « Municipalité du Baltimore métropolitain » (intitulée *Metro Baltimore* en référence à *Metro Toronto*) comprenant la ville de Baltimore, les cinq comtés compris habituellement dans la définition politique de l'agglomération de Baltimore auxquels il ajoute le comté de Queen Anne situé sur l'autre côté de la Baie de Chesapeake. *Metro Baltimore* représenterait le palier supérieur d'un système de gouvernement local à deux niveaux et serait conçu selon le modèle du *Metro Toronto*<sup>62</sup>. Un conseil métropolitain élu comprenant sept membres et un dirigeant élu démocratiquement à la tête de l'organisme par les citoyens de toute la région siègeraient au conseil du *Metro Baltimore*.

La fonction générale de *Metro Baltimore* serait de guider et de diriger l'ensemble de la planification métropolitaine, du zonage et des programmes de logement. Cependant, sa

priorité première serait de faire disparaître la concentration de pauvreté dans les quartiers de la ville de Baltimore en offrant aux démunis l'occasion d'avoir de nouveaux logements et ce partout sur l'ensemble du territoire de la région métropolitaine. C'est ce que Rusk (1996) nomme le *Fair Share Housing Program* fondé sur le modèle élaboré par le programme de logements du comté de Montgomery. Un des comtés les plus prospères aux États-Unis, le comté de Montgomery au Maryland situé tout près de Washington DC., est un des exemples les plus intéressants d'intégration sociale et économique grâce à son gouvernement local unifié. Le comté a d'abord un système scolaire unique pour l'ensemble du comté, ce qui n'est pas commun aux États-Unis. Ensuite, il a le contrôle exclusif de la planification et du zonage favorisant un système de gestion de la croissance urbaine réputé efficace. Le comté a notamment créé dans les années 1970 un programme nommé *Moderately Priced Dwelling Unit* (MPDU). Le programme exige des entrepreneurs développant des projets immobiliers de cinquante logements ou plus qu'ils réservent 15% des logements construits aux locataires ou aux acheteurs à faible et moyen revenus. Cela signifierait dans le contexte de la région de Baltimore que pour chaque ensemble immobilier privé de 50 logements ou plus, le promoteur devra vendre ou louer 10% de ses logements aux ménages à revenu modestes et vendre un autre 5 % de ses logements à la *Metro's Housing Opportunities Commission* afin d'offrir du logement social. De plus, Rusk (1996) propose la création d'un programme de partage de l'assiette fiscale conçu selon le modèle de Minneapolis-St-Paul. Pour la région de Baltimore, cela nécessiterait donc que tous les gouvernements locaux du *Metro Baltimore* allouent 40 % de la croissance excédentaire de l'évaluation des biens à usage commercial et aux propriétés industrielles à un compte régional. De plus, la loi du Maryland exigerait d'allouer 40 % de la croissance de l'impôt foncier résidentiel pour les résidences évaluées à plus de 150 % au-dessus de la valeur moyenne des propriétés de la région (Rusk, 1996 : 123-124).

En somme, Rusk propose la création d'une politique de gestion de la croissance urbaine et de logement social par le biais d'une instance métropolitaine forte détenant une légitimité démocratique et munie de moyens politiques et administratifs concrets. Pour atteindre cela, Rusk croit que l'action du gouvernement de l'État du Maryland est essentielle : *Metro cannot*

---

<sup>62</sup> Le premier janvier 1998, Metro Toronto a été remplacée par la *MegaCity* de Toronto lorsque le gouvernement provincial de l'Ontario a décidé de fusionner les six municipalités et Metro Toronto en une seule municipalité. Dans la constitution canadienne, les provinces ont plein pouvoir sur les affaires municipales et sont, par le passé, intervenues davantage que les législatures des États américains.

*come into existence without decisive but controversial action by the Maryland General Assembly and the Governor.* (Rusk, 1996 : 101).

Le Maryland et la majorité des États, ont l'habitude de respecter les principes d'autonomie politique selon la maxime du *Home Rule* et de donner beaucoup de déférence aux gouvernements locaux dans l'administration des affaires municipales et métropolitaines. Ces habitudes sont difficiles à changer et les élus municipaux sont généralement plus qu'hésitants à abandonner des pouvoirs qu'ils possèdent déjà. À cela Rusk (1996) répond qu'étant donné que beaucoup de problèmes dans les villes américaines sont structurels et que les gouvernements locaux n'ont pas directement pour mission de résoudre ces problèmes, il reviendrait aux législatures d'État qui devraient avoir la responsabilité de réorganiser le pouvoir métropolitain efficacement.

Après la publication de *Baltimore Unbound*, le régionalisme a à nouveau émergé comme un enjeu important pour plusieurs organismes civiques de l'agglomération de Baltimore. Des études antérieures comme celles de Szanton (1986) et de Peirce *et al.* (1993), ont été déterrées et utilisées pour soutenir et renforcer l'analyse de Rusk (1996). Toutes ces études arrivaient aux mêmes conclusions :

1. les problèmes urbains de la ville de Baltimore prennent leurs sources dans la structure sociale, économique, spatiale et gouvernementale métropolitaine;
2. la ville-centre est incapable de résoudre ses problèmes par elle-même et ce, pour des raisons structurelles qui dépassent les possibilités d'action de la ville;
3. le recours aux solutions métropolitaines doit être envisagé.

Pourquoi les études antérieures n'ont-elles pas eu le même impact? Une de ces raisons est certainement le moment où ces études ont été effectuées. Le régionalisme a connu un nouvel essor depuis le début des années 1990 qui a pris du temps avant de porter fruit. Une autre raison pourrait être l'insuffisance des données dans les études précédentes; ce qui a pu avoir pour effet de diminuer ou d'invalider les arguments (Embry, 1996). À partir d'une armature des données, Rusk (1993) démontre les tendances lourdes qui semblent irréversibles. En fait, ce serait son concept de *point de non-retour* qui aurait le plus frappé l'imaginaire de certaines personnes et qui se serait propagé comme une traînée de poudre dans la région. De plus, Rusk a eu accès à de nombreuses tribunes pour exposer ses

conceptions urbanistiques dans la région. Son statut d'ancien politicien semble l'avoir servi à obtenir ces tribunes et à convaincre ses auditoires. Sur le plan de la substance, il importe de souligner que Rusk (1993; 1996) ne propose pas seulement de nouvelles conceptions urbanistiques, mais il se prononce également sur plusieurs solutions pour faire face à la situation.

Ce ne sont certes pas des solutions accommodantes ou populaires surtout pour les comtés de banlieue mais Rusk (1993; 1996) propose à tout le moins une argumentation solide et chiffrée pour appuyer ses recommandations<sup>63</sup>. Dans l'ensemble, il a été capable de montrer et d'illustrer deux chemins pour l'avenir de Baltimore : l'un empreint de la continuité du déclin pour la ville de Baltimore s'étendant vers les premières couronnes de banlieues, l'autre empreinte d'initiatives métropolitaines en vue de remédier au déclin. En somme *Baltimore Unbound* relate que, sans une stratégie touchant l'ensemble de la région métropolitaine, les conséquences désastreuses de l'inélasticité de la ville ont peu de chances de s'arrêter.

## 7.5 Baltimore Metropolitics

Alors que David Rusk (1996) contribuait au débat du nouveau régionalisme de l'agglomération de Baltimore à l'aide d'une imposante analyse statistique, Myron Orfield (1996a) y participait pour sa part à l'aide d'une analyse cartographique détaillée de la situation métropolitaine. Comme Rusk, Orfield est aussi un personnage éminent du nouveau régionalisme sur la scène nationale. En 1996, Orfield publiait *Metropolitics : A Regional Agenda for Community and Stability*, un livre devenu notoire dans le milieu des études urbaines et métropolitaines.

Dans *Metropolitics*, Orfield (1996c) met l'accent sur le fait qu'aucune métropole américaine n'est à l'abri de la polarisation sociale et économique. L'expansion tentaculaire de l'espace métropolitain, l'exode de la classe moyenne vers les banlieues et la concentration de la pauvreté au sein des villes-centres sont pour lui plus coûteux et plus nuisible socialement que tout autre problème social. Orfield (1996c) prévient que les mêmes modèles de

---

<sup>63</sup> Entrevue avec un représentant du *Greater Baltimore Committee*.

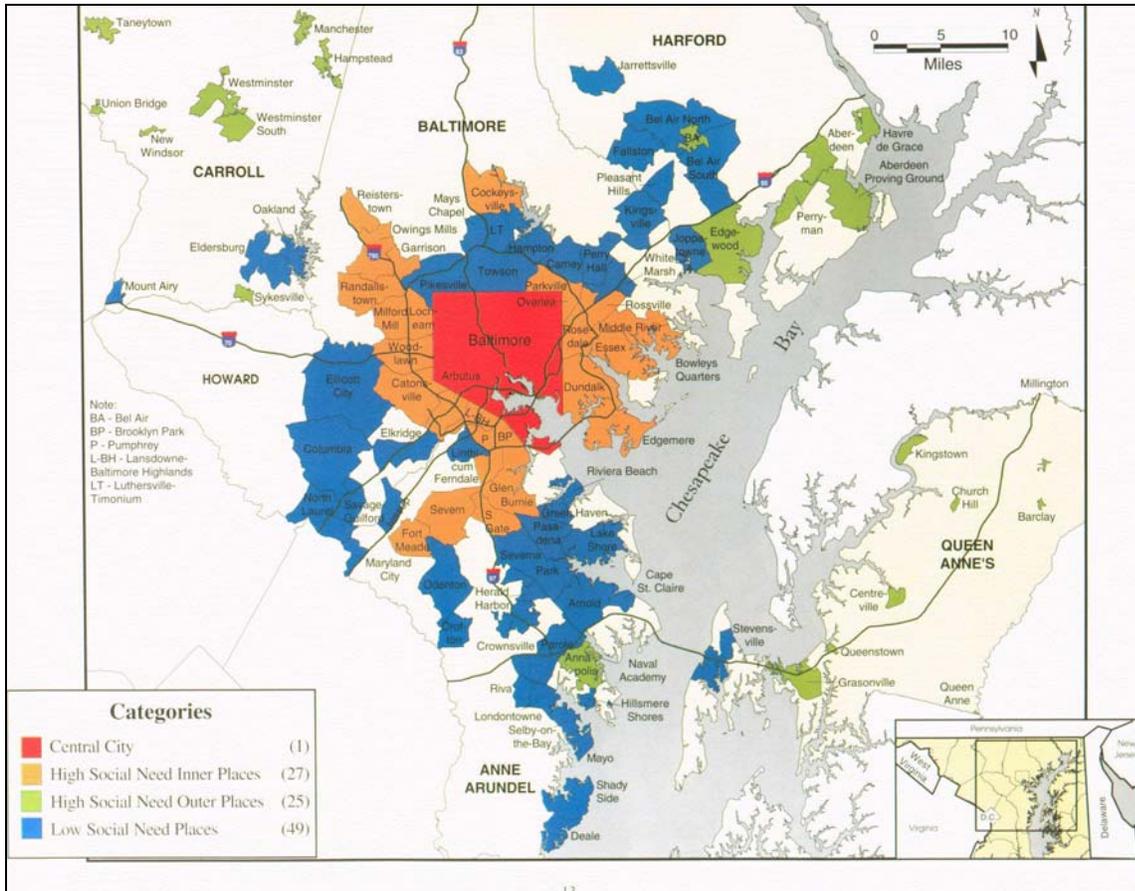
polarisation régionale qui ont été si dévastateurs dans les plus vieilles villes industrielles, apparaîtront aussi au sein des plus jeunes zones métropolitaines situées pour la plupart dans le sud et l'ouest du pays. Même les régions métropolitaines avec un passé interventionniste et progressiste comme Minneapolis-St-Paul ou Portland ne sont pas à l'abri du processus de concentration de la pauvreté et de la ségrégation raciale et de tous les problèmes que cela provoque comme la dégénérescence des systèmes d'éducation publique, l'intensification de la criminalité, la diminution des ressources financières des municipalités, etc. Il signale que les pratiques de développement de faible densité, les politiques favorisant de nouvelles infrastructures de développement (autoroutes, systèmes d'égouts, etc.) et la balkanisation politique des gouvernements locaux sont les sources principales de la détresse métropolitaine.

La valeur de son travail repose surtout sur sa représentation géographique du processus de polarisation métropolitaine. Il utilise les plus récentes technologies de Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour créer des cartes détaillées, élégantes et complètes afin d'illustrer les innombrables tendances régionales. Parmi les découvertes importantes allouées par cette approche méthodologique, il y a la démonstration que les banlieues ne sont pas monolithiques du point de vue social, racial, économique, politique, etc. Selon Orfield (1996c), les sous-régions de la régions métropolitaines de Baltimore seraient au nombre de quatre. On compterait la ville-centre et trois types de banlieues :

- Premièrement, il y a les plus vieilles banlieues immédiates (situées dans la première couronne) qui déclinent souvent en même temps que les villes-centres et parfois même plus rapidement.
- Deuxièmement, il y a les banlieues en croissance pour lesquelles l'assiette fiscale est peu élevée mais qui croissent à un rythme si rapide que leur assiette fiscale ne peut soutenir le rythme des nouveaux besoins (de services ou d'infrastructures) de la population.
- Troisièmement, il y a les banlieues en croissance dont l'assiette fiscale est très élevée. Ces banlieues comprennent souvent les populations détenant les revenus les plus élevés de la région et obtiennent également la majorité des nouvelles ressources économiques de la région. Elles utilisent généralement leurs pouvoirs de discrimination foncière (en pratiquant des coûts fonciers élevés pour les propriétés)

ou des techniques de zonage en spécifiant le type de constructions désirées, pour restreindre l'arrivée des résidents à faible et moyen revenus. Ce type de banlieues bien nanties est capable d'échapper aux coûts sociaux, économiques et environnementaux assumés généralement par les composantes municipales les plus vieilles de la région métropolitaine (banlieues de première couronne pour la plupart).

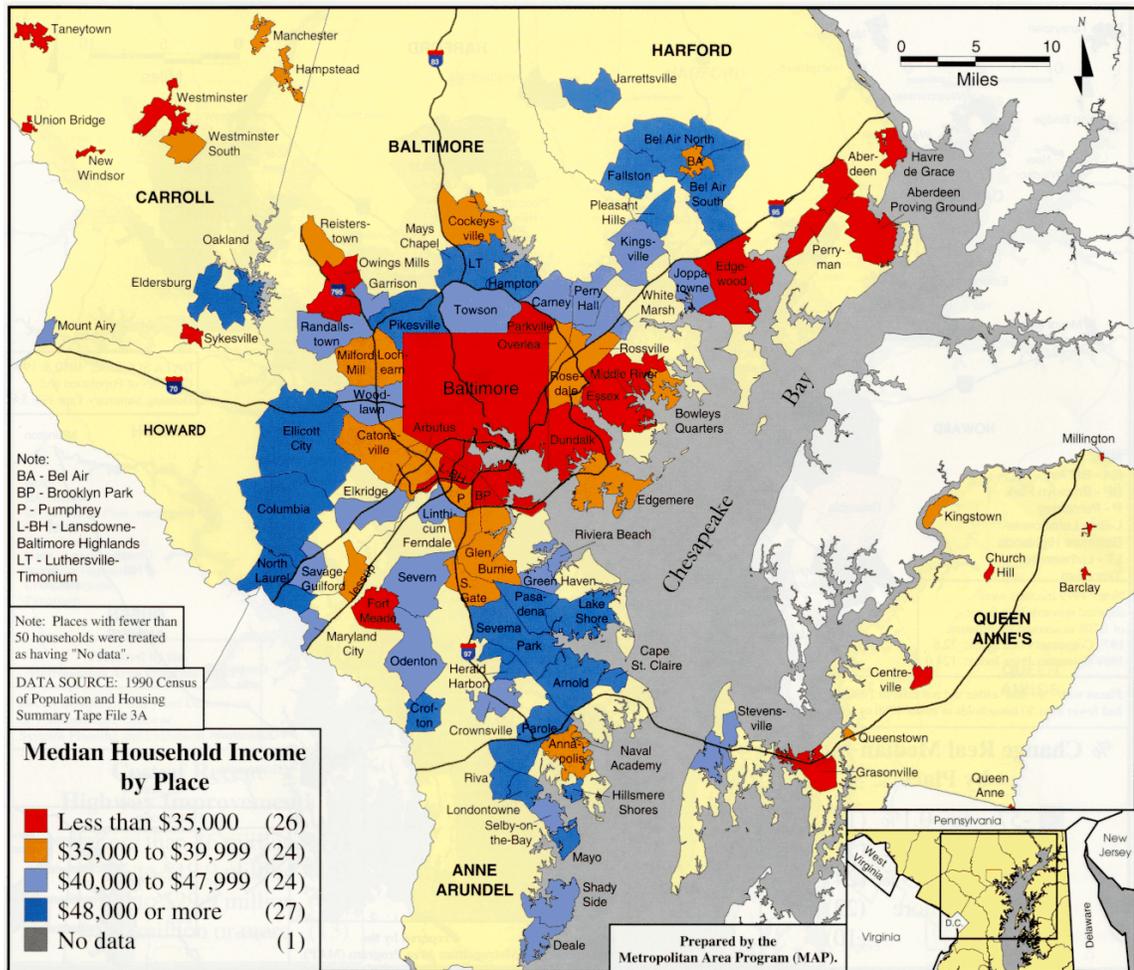
**CARTE 7.2**  
**LES SOUS-RÉGIONS DE L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE SELON MYRON ORFIELD**



Source : Orfield, Myron (1996a). *Baltimore Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability, A report to the Citizens Planning and Housing Association*

À l'aide de ces cartes, Orfield arrive à démontrer les inégalités entre la ville-centre et les zones de banlieues. Il montre également que certaines zones de banlieues présentent des signes avant-coureurs de détresse socio économique. Par exemple, la carte 7.3 montre clairement que les habitants de la ville-centre ont un revenu par ménage nettement inférieur à l'ensemble du territoire métropolitain. La carte 7.3 aide aussi à visualiser que dans la proche banlieue on retrouve également de petites poches de pauvreté urbaine.

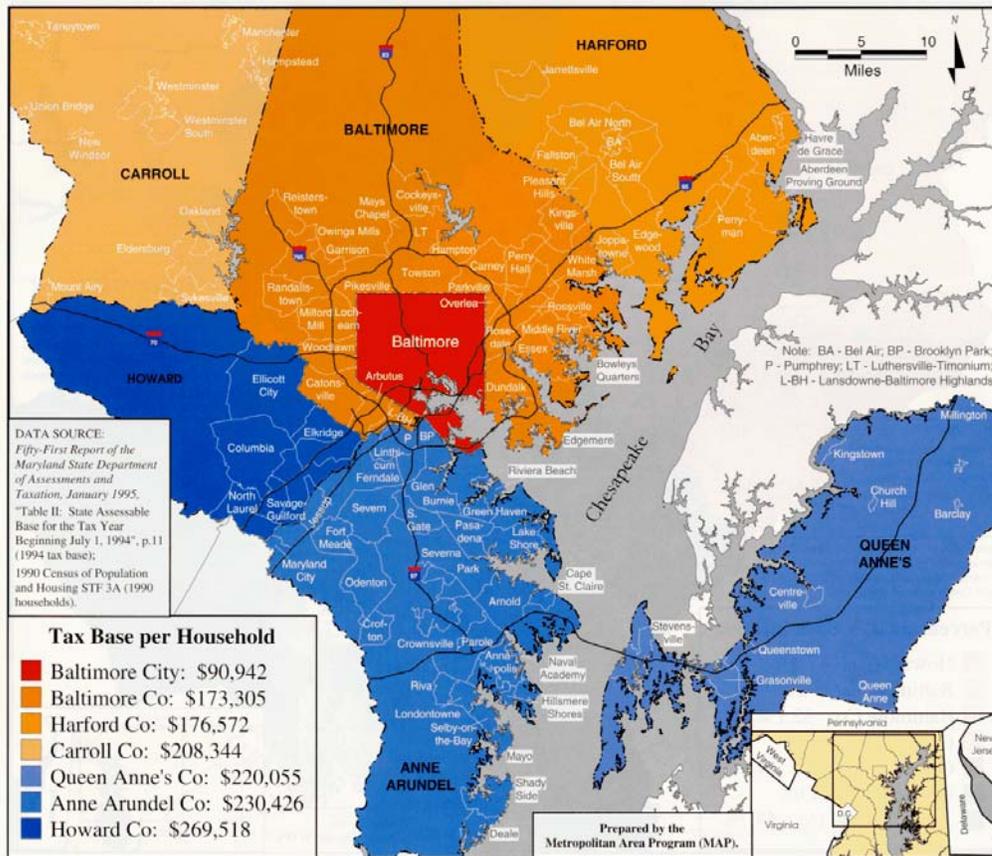
CARTE 7.3  
REVENU MÉDIAN DES MÉNAGES DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE, 1990



Source : Orfield, Myron (1996a). *Baltimore Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability, A report to the Citizens Planning and Housing Association*

L'argument principal de Orfield (1996c) est que les plus vieilles banlieues en déclin et les banlieues à assiette fiscale peu élevée (catégories 1 et 2), vont tôt ou tard être touchées par les mêmes pratiques et politiques métropolitaines qui ont amené le désinvestissement et la polarisation socio-économique dans les villes-centres. En conséquence, les couronnes des quartiers en détresse vont continuer d'apparaître au même rythme que les classes aisées vont continuer à désister ces endroits à la faveur de la catégorie de banlieue 3.

**CARTE 7.4**  
**VALEUR DE LA TAXE FONCIÈRE PAR MÉNAGE**  
**DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BALTIMORE, 1994**



Source : Orfield, Myron (1996a). *Baltimore Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability, A report to the Citizens Planning and Housing Association*

Un autre centre d'intérêt principal de Orfield (1996c) est relié à la disparité fiscale. Pendant que les communautés suburbaines en croissance continuent de majorer leur assiette fiscale sans en partager une portion pour les besoins sociaux, économiques et environnementaux des municipalités plus pauvres, les sections les plus vieilles de la région doivent payer ces coûts avec un accès limité aux ressources engendrées par la nouvelle croissance urbaine. Comme le montre la carte 7.4, cela n'affecte pas seulement la ville-centre mais également certaines des plus vieilles zones urbanisées situées dans les banlieues comme c'est le cas du Comté de Baltimore. Cette impasse est un facteur structurel important d'inégalité fiscale et contribue de façon significative à compromettre la stabilité métropolitaine. En établissant une typologie des banlieues, Orfield a contribué indiscutablement au débat sur le nouveau régionalisme en dépassant la focalisation sur la ville-centre.

Avec *Baltimore Metropolitcs : A Regional Agenda for Community and Stability*, Orfield (1996a) a appliqué les mêmes idées qu'il a développées lors de travaux précédents qu'il reprend pour l'agglomération de Baltimore. L'étude a été publiée en 1996 par la *Citizens Planning and Housing Association* (CPHA), une importante association (fédération) des groupes communautaires de quartiers de Baltimore. La CPHA a embauché Myron Orfield pour fournir à l'organisation le portrait exact des dynamiques régionales et des inégalités de la région de Baltimore<sup>64</sup>. La CPHA était à l'époque en voie d'élaborer une Campagne pour des solutions régionales (*Campaign for Regional Solutions*). Encore une fois, le rapport a reçu une contribution financière de la Fondation Abell.

Orfield (1996a) citait dans son rapport que les inégalités dans l'agglomération de Baltimore étaient des plus inquiétantes. Il décrit la situation comme étant une polarisation sociale et économique « dangereuse » (Orfield, 1996 : 1). Le rapport s'interroge à propos de la latitude dont dispose la région pour concevoir de nouvelles pratiques urbaines alors qu'une grande majorité des habitants de l'agglomération de Baltimore vivent désormais en banlieue et représentent une puissance politique dorénavant décisive dans la dynamique métropolitaine. Selon l'analyse de Orfield (1996a), les communautés suburbaines sont diverses à plusieurs égards dans la région métropolitaine de Baltimore : il y en a de très riches et de très pauvres. En utilisant la définition du recensement de l'année 1990 de la *Baltimore Metropolitan Statistical Area (MSA)*<sup>65</sup>, Orfield a distingué trois types de communautés suburbaines dans l'agglomération de Baltimore :

1. les banlieues rapprochées avec des besoins sociaux élevés (*High Social Need Inner Places*);
2. les banlieues périphériques avec des besoins sociaux élevés (*High Social Need Outer Places*);
3. les banlieues périphériques avec des besoins sociaux restreints (*Low Social Need Places*).

---

<sup>64</sup> Entrevue avec un représentant du *Citizen Planning and Housing Association*.

<sup>65</sup> Au lieu d'utiliser la définition politique de l'agglomération de Baltimore, Orfiel utilise la définition statistique de la région métropolitaine qui comprend la ville de Baltimore et les six autres comtés suivants : Anne Arundel, Baltimore, Carroll, Harford, Howard ainsi que le comté de Queen Anne qui n'est généralement pas compté dans la définition politique.

Le tableau 7.2 montre quelques statistiques pour chaque type de banlieue. Comme nous pouvons l'observer dans le tableau, plus de 70 % de la population de la région vivent dans les zones à besoins sociaux élevés alors que 28,4 % seulement de la population régionale vivent dans des endroits à besoins sociaux réduits. Bien sûr, la ville-centre montre des différences significatives par opposition aux banlieues. Le revenu du ménage moyen (24 045\$) est l'un des plus bas et la pauvreté infantile (34 %) est l'une des plus élevées de la moyenne métropolitaine. Néanmoins, les inégalités entre les banlieues aux besoins sociaux élevés et bas demeurent considérables. Pendant que les banlieues aux besoins sociaux élevés ont un revenu de ménage moyen d'environ 35 000\$, les endroits aux besoins sociaux réduits ont un revenu d'environ 50 000\$. La même chose se produit avec la pauvreté infantile qui présente un taux de 9% et de 16% pour les banlieues à besoins sociaux élevés par opposition à 3% pour les banlieues à besoins sociaux réduits.

**TABLEAU 7.2**  
**STATISTIQUES POUR CHAQUE SOUS-RÉGION DE**  
**L'AGGLOMÉRATION DE BALTIMORE SELON MYRON ORFIELD**

	Total	Ville-centre	<i>High Social Need Inner Places</i>	<i>High Social Need Outer Places</i>	<i>Low Social Need Places</i>
Population, 1990	2 054 215	736 014	582 724	139 658	595 819
% de la population totale de la région, 1990	100 %	36,0 %	29,0 %	6,6 %	28,4 %
Revenu de ménage moyen, 1989	35 745\$	24 045\$	35 868\$	33 536\$	50 596\$
% Enfants pauvres de moins de 5 ans, 1990	17,1 %	34,3 %	9,0 %	16,0 %	3,0 %

Source: Orfield (1996a). *Baltimore Metropolitics*.

Les cartes de Orfield (1996a) montrent que chaque comté comprend au moins certaines parties ayant des besoins sociaux élevés et certaines parties ayant des besoins sociaux réduits. La ville-centre n'est, de toute évidence, pas le seul endroit de la région qui a des besoins sociaux élevés. Cette diversité suburbaine mène Orfield (1996a) à conclure qu'il est possible de créer des coalitions métropolitaines dans la région de Baltimore avec les communautés qui connaissent des problèmes sociaux et économiques. Un segment important de la région requiert également une approche métropolitaine de développement urbain afin de stabiliser la ville-centre, les plus vieilles banlieues et les banlieues périphériques ayant des besoins sociaux élevés.

Selon Orfield (1996a), cette coalition de la ville-centre et d'une partie de la banlieue (high social need inner/outer places) devrait se cristalliser d'abord autour de la problématique de

l'inégalité de l'assiette fiscale et si cela réussit, elle devrait s'étendre à d'autres problèmes régionaux comme le logement social et la gestion de la croissance urbaine.

La fragmentation métropolitaine de l'assiette fiscale est le problème le plus néfaste puisqu'il favorise une compétition intramétropolitaine et encourage l'étalement des banlieues suivant un modèle de développement à faible densité ce qui conduit à un gaspillage abusif du sol. Le partage de l'assiette fiscale serait donc selon Orfield (1996a) le point d'entrée du régionalisme.

La deuxième priorité concernant les solutions régionales serait orientée vers les politiques de logement afin de donner un accès plus grand aux personnes défavorisées à d'autres zones régionales que celles de la ville-centre. L'opération viserait à déconcentrer la pauvreté et à briser le cercle vicieux du processus de polarisation sociale. Ces réformes sont essentielles pour mieux répartir la pauvreté ainsi que pour assurer l'équité sociale et favoriser le redéveloppement des zones centrales de l'agglomération en encourageant la population de classe moyenne à rester ou à revenir dans la ville-centre et les banlieues de premières couronnes. Le troisième champ de solutions métropolitaines serait relié à une stratégie de gestion de la croissance urbaine. Cette stratégie comprendrait une réforme en matière de transport en commun et de contrôle de l'utilisation du sol dans une optique favorisant la protection environnementale et l'équité sociale.

## **7.6 Conclusion**

Nous avons abordé dans ce chapitre l'émergence du nouveau régionalisme que nous associons avec une série d'études fondatrices d'un nouveau discours urbain. Ces publications sont élaborées par ceux que nous désignons comme les Experts/Conseillers. C'est ce discours qui sera récupéré par la suite par un ensemble d'acteurs et d'organisations publiques et civiques. Szanton, Peirce, Rusk et Orfield ont développé des thèses complémentaires à l'aide de moyens analytiques différents qui, ensemble, tracent un portrait relativement complet des principaux arguments du nouveau régionalisme. L'étude de cas de Baltimore nous permet de découvrir comment s'articule ce discours en prenant une région métropolitaine comme point d'appui.

D'après ce qu'on a pu observer, ce sont surtout les thèses de Rusk et de Orfield qui ont eu le plus d'impact sur le comportement des organisations régionales. Par exemple, selon les entrevues menées auprès des acteurs clés, il semble que *Baltimore Unbound* a provoqué une vive réaction dans toute la région au moment de sa publication. En effet, beaucoup de gens provenant de diverses organisations ont réagi vivement aux écrits de Rusk (1996). Dans les années suivant la publication de *Baltimore Unbound*, le *Greater Baltimore Committee*, le *Citizens Planning and Housing Association* ont élaboré des programmes qui traitent spécifiquement des problèmes et des enjeux métropolitains. Ces deux organisations ont été, du moins en partie, stimulées par les travaux de Rusk (1996) et indirectement par ceux de Szanton (1986) et Peirce *et al.* (1993).

La principale contribution de Orfield est certes d'avoir proposé une illustration visuelle à l'aide des nouvelles technologies de l'organisation spatiale de la richesse et de la pauvreté dans l'agglomération de Baltimore. Comme nous le verrons plus loin, les idées de Orfield autour du partage de l'assiette fiscale ont eu un écho important auprès d'une coalition d'organisations régionales suite à la publication de *Baltimore Metropolitics*.

Soulignons que Peirce (1993), Rusk (1996) et Orfield (1996a) ont des approches différentes concernant les moyens d'arriver à une forme ou une autre de réorganisation des pratiques métropolitaines. Peirce (1993) préconise un mouvement de mobilisation des acteurs civiques autour de la création du *Baltimore Region Civic League* qui représenterait un poids politique suffisamment fort pour sensibiliser et influencer les gouvernements locaux et l'État sur les enjeux du régionalisme. La création du *Baltimore Region Civic League* n'a jamais eu lieu. Toutefois, une coalition d'acteurs non gouvernementaux s'est bel et bien concrétisée dans la région de Baltimore vers la fin des années 1990. L'impact de cette coalition n'a toutefois pas eu le résultat escompté par Peirce (1993).

Rusk (1996) opte plutôt pour une intervention musclée de la part de l'État du Maryland pour intervenir auprès des gouvernements locaux et les forcer à changer leurs manières de fonctionner. Pour lui, l'avenir du régionalisme dans la région de Baltimore passe par la création d'un gouvernement métropolitain ou à tout le moins, une instance plus forte et plus formelle que le conseil régional (BMC). Pour des raisons politiques et historiques, les États évitent généralement de se mêler des affaires municipales surtout lorsqu'il s'agit de réformes touchant aux structures institutionnelles, aux territoires ou aux finances publiques. Cela n'a pas empêché l'État du Maryland de développer sa propre réponse aux enjeux du

nouveau régionalisme. Comme nous le verrons au chapitre suivant, le Maryland a mis en place sa propre politique de gestion de la croissance sous l'appellation du *Smart Growth*.

Pour Orfield (1996a, 1996c), la réorganisation des pratiques métropolitaines devrait s'appuyer sur l'intervention des gouvernements locaux de la ville-centre et des banlieues les plus pauvres. En théorie, la mobilisation de la ville de Baltimore en même temps que les zones suburbaines aux besoins sociaux élevés pourrait représenter un pouvoir politique majoritaire si un tel ralliement avait lieu. Dans la pratique toutefois, la structure peu fragmentée du système municipal de cette région ne favorise pas ce genre de coalition. Les zones les plus pauvres de la banlieue sont toutes intégrées à des comtés qui globalement sont relativement prospères et dont le pouvoir politique est relativement centralisé.

Enfin, il importe de mentionner le rôle discret mais fondamental des fondations dans l'émergence du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore. Le rapport *Baltimore 2000* avait été commandé et financé par la Fondation Morris Goldseeker alors que la Fondation Abell a offert son support financier pour le développement et la publication de *Baltimore and Beyond*, *Baltimore Unbound* et *Baltimore Metropolitics*. Il s'agit là d'une distinction intéressante avec les pratiques canadiennes. Il est plus rare au Canada de voir des rapports publiés par des organismes philanthropiques avoir autant d'influence sur les idées politiques. Les rapports les plus influents sont souvent issus de commissions publiques ou de rapports commandés par les gouvernements. Sans le support financier des fondations, les différentes études et rapports présentés dans ce chapitre n'auraient sans doute pas vu le jour.



## CHAPITRE 8

### LA PORTÉE DU NOUVEAU RÉGIONALISME SUR LA RÉORGANISATION DES PRATIQUES MÉTROPOLITAINES

---

Dans ce chapitre, nous examinons la création d'une vision régionale dans l'agglomération de Baltimore. Pour ce faire, nous tâchons de répondre à la question suivante : comment les acteurs régionaux ont-ils modifié leur façon de concevoir le développement urbain et quels sont les moyens proposés afin de favoriser le développement d'un consensus relatif à l'avenir de la région métropolitaine? Pour répondre à cette question, nous traiterons d'abord des programmes et des actions des organisations non gouvernementales de la région qui ont soit développé des programmes spécifiques, soit modifié leur mission de façon à correspondre aux principes du nouveau régionalisme. C'est pourquoi nous accordons une attention particulière à la mobilisation des acteurs non gouvernementaux qui, dans le cas de Baltimore, ont principalement contribué à la définition et à la matérialisation du nouveau régionalisme. Ces acteurs non gouvernementaux sont en effet derrière la réalisation récente de plusieurs initiatives à caractère métropolitain. Cela nous permet d'observer que le nouveau régionalisme dépend de la présence et du dynamisme de « l'infrastructure civique » présente au sein de la région.

Suite aux publications de Szanton (1986), de Peirce *et al.* (1993), Rusk (1996) et Orfield (1996a) sur le devenir de Baltimore dans une perspective inspirée du nouveau régionalisme, plusieurs organisations non gouvernementales de l'agglomération de Baltimore ont commencé à s'intéresser aux problèmes métropolitains et ont même incorporé cet enjeu dans leurs activités. À cet égard, on constate dans ce chapitre que les études et les rapports publiés sur ces enjeux représentent clairement un élément mobilisateur de l'opinion régionale et une référence dans la définition des approches visant à créer des solutions aux nombreuses problématiques métropolitaines.

Il apparaît que les acteurs non gouvernementaux, tels que les gens d'affaires, les organisations communautaires ou même les organisations religieuses, sont les principaux incubateurs d'une vision métropolitaine renouvelée dans cette région. Au moins trois organisations non gouvernementales ont élaboré des programmes métropolitains explicites : le *Greater Baltimore Committee*, le *Greater Baltimore Alliance* et le *Citizens Planning and*

*Housing Association*. Malgré des missions et des buts fondamentaux différents, ces organisations partagent une vision convergente de la situation de l'agglomération de Baltimore et un objectif commun : une réorganisation des pratiques métropolitaines. Nous traiterons de l'initiative gouvernementale du *Maryland Smart Growth* représentant un effort majeur de l'État du Maryland pour contrôler l'étalement urbain et protéger l'environnement. Cette initiative est relativement originale aux États-Unis et nous permet d'étudier comment les gouvernements centraux tâchent d'intervenir sur les enjeux métropolitains sans le recours à la création de nouvelles instances régionales et sans le recours aux fusions ou aux annexions municipales. Nous soutenons qu'ils s'agit surtout de l'impact du nouveau régionalisme plutôt que d'une manifestation.

D'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales se sont aussi intéressées d'une manière ou d'une autre aux enjeux métropolitains. On peut mentionner à ce chapitre le *Greater Baltimore Technology Council*, les médias locaux, *l'archidiocèse de Baltimore* ainsi que certains gouvernements locaux comme la ville de Baltimore et le comté de Howard. Pour des raisons méthodologiques évoquées au premier chapitre, ces initiatives n'ont pas été étudiées aussi systématiquement que les expériences précédentes. Elles font toutefois l'objet d'une courte description à l'annexe B.

Les expériences étudiées dans ce chapitre ainsi que celles évoquées à l'annexe B participent toutes à leur manière au nouveau régionalisme. Nous avons toutefois fait porter plus spécifiquement notre terrain d'enquête sur les quatre expériences suivantes :

- le programme régionaliste du *Greater Baltimore Committee*;
- la création du *Greater Baltimore Alliance*;
- la campagne régionaliste du *Citizen Planning and Housing Association*;
- la mise sur pied du *Maryland Smart Growth Initiative*.

## **8.1 Le programme régionaliste du *Greater Baltimore Committee***

*Le Greater Baltimore Committee* (GBC) est le principal organisme représentatif des gens d'affaire de la région. Il se compose d'environ 600 membres constitués des chefs d'entreprises provenant de la ville de Baltimore et des cinq comtés compris dans la définition

politique de la région métropolitaine de Baltimore. En théorie, sa mission consiste à améliorer le climat économique de l'agglomération de Baltimore en organisant le leadership des entreprises privées et du secteur civique (philanthropique) afin de concevoir des solutions aux problèmes qui nuisent à la compétitivité et à la viabilité économique de la région (GBC, 1998). Pendant des décennies, le GBC a joué un rôle particulièrement influent sur le redéveloppement du centre-ville de Baltimore et dans un bon nombre de problématiques métropolitaines. Ce n'est que tout récemment toutefois que le GBC a fait du régionalisme une de ses priorités absolues en adoptant un programme visant l'amélioration de la compétitivité de la région métropolitaine.

### *8.1.1 Le centre d'intérêt initial du Greater Baltimore Committee*

Durant les cinquante dernières années, alors que la ville de Baltimore était touchée durement par les problèmes de restructuration économique, un petit groupe de chefs d'entreprises<sup>66</sup> ont décidé de créer une organisation non gouvernementale dédiée aux politiques publiques afin de ramener la prospérité dans la ville de Baltimore. En 1955, le *Greater Baltimore Committee* (GBC) était alors créé avec pour mission de stimuler le développement économique de la région. Dès le commencement, le redéveloppement du centre-ville représentait l'intérêt privilégié du GBC. Le plan de redéveloppement initial proposait de raser les immeubles d'un terrain de 33 acres situé dans le cœur du quartier des affaires et de le reconstruire. C'est alors que le GBC et le *Committee for Downtown* ont créé, en 1958, une ambitieuse stratégie de revitalisation du centre-ville nommée le *Charles Center Development Plan*, représenté par les dirigeants d'entreprises manufacturières, financières et commerciales. Le projet du *Charles Center* (voir carte 7.1) évalué à 150 millions, couvrait 16 sites différents et était pratiquement terminé en 1975, une quinzaine d'années après son lancement initial. Le *Charles Center* comprenait différents types de services tels que des immeubles à bureaux, des établissements commerciaux, des établissements résidentiels (principalement locatifs), un grand parc de stationnement souterrain commercial et public ainsi que des installations hôtelières (Pritchett, 1982).

Le *Charles Center* était à certains égards un projet-pilote qui a permis au milieu des affaires d'expérimenter pour la première fois la faisabilité du redéveloppement du centre-ville

---

<sup>66</sup> Principalement les banquiers et les promoteurs tel James Rouse, l'artisan du *Inner Harbor*.

(Lieberman, 1982 : 38). En 1970, le *MetroCenter Plan* proposait un plan pour l'ensemble du centre-ville de Baltimore s'étendant jusqu'au port. Ainsi, avant même l'achèvement du projet *Charles Center*, un autre projet encore plus important était sur la table à dessin : la restauration du *Inner Harbor* de Baltimore (voir carte 7.1). N'étant plus utilisé comme infrastructure portuaire et étant dans un état de dégradation sérieux, le projet du *Inner Harbor* devenait plus qu'une simple amélioration physique. Ce projet symbolisait la vision d'avenir des dirigeants d'entreprises et des responsables politiques de la ville de Baltimore (Lieberman, 1982). Leur vision prévoyait que le centre-ville de Baltimore deviendrait une destination touristique et de loisirs importante avec son centre des congrès, la renaissance de ses activités commerciales, professionnelles et financières qui pourraient devenir attrayantes au point même d'y attirer de nouveaux résidents.

Depuis les années 1970, le *Inner Harbor* a continuellement accueilli des investissements majeurs pour mettre en application la métamorphose de cette zone. Plusieurs immeubles à bureaux comme le *World Trade Center* ont été construits depuis 1970. Le *Maryland Science Center* (incluant un cinéma IMAX) ainsi que plusieurs autres installations récréatives comme le *National Aquarium* ont été localisés à cet endroit. Un tout nouveau centre des congrès, un complexe de restauration et de bars ainsi que des commerces de détail, incluant même un centre commercial, ont été développés autour du *Harborplace*, le tout conçu par la compagnie du promoteur immobilier et aménagiste réputé James Rouse. *Inner Harbor* est aussi devenu un complexe de sports professionnels multidisciplinaire à la suite de la construction successive d'un stade de baseball et d'un stade de football professionnels. L'architecture du stade de baseball, à l'instar de celui de Cleveland, est devenue un modèle qui a inspiré la construction d'autres stades à travers les États-Unis. Toutes ces réalisations ne sont que quelques-uns des exemples des réalisations qui ont eu lieu jusqu'ici et qui continuent d'avoir lieu dans la zone du *Inner Harbor* et tout autour.

Les réalisations du *Charles Center* et du *Inner Harbor* n'étaient pas les seules visions proposées par le GBC. L'autre vision consistait en un modèle de développement s'appuyant sur un puissant partenariat du monde des affaires et des gouvernements qu'il convient de qualifier de partenariat privé-public. Pour accroître la confiance du secteur des affaires et afin qu'il réinvestisse dans la ville-centre, cela nécessitait une importante contribution de la part des gouvernements. Cette stratégie a apparemment fonctionné. En effet, les gouvernements fédéraux, la législature de l'État du Maryland et les gouvernements municipaux ont assuré une grande part des risques financiers attachés aux projets :

- en investissant et en offrant des incitatifs financiers au secteur privé (incluant des subventions, des prêts et des garanties de prêts);
- en offrant de l'assistance administrative par le biais de l'administration municipale;
- en collaborant avec le secteur privé à l'élaboration du plan d'aménagement;
- en procédant à des travaux d'aménagement et d'infrastructure;
- en faisant participer les citoyens dans le processus.

Le risque économique pour les entreprises privées devenait moins grand et du coup leur implication plus alléchante. Le secteur des affaires s'est donc associé à la stratégie de redéveloppement du centre-ville de Baltimore sous une formule privée-publique. Dans ce modèle de redéveloppement, les gouvernements ont joué un rôle de soutien décisif pour encourager et consolider ce projet, mais c'est manifestement le secteur des affaires sous le leadership du GBC qui a été la force motrice initiale du plan de redéveloppement et non les gouvernements (Lieberman, 1982; Hula, 1990).

Le *Charles Center* et le *Inner Harbor* peuvent être qualifiés de réussites au point de vue financier, commercial, sur le plan de la construction immobilière ainsi que sur le plan symbolique puisque ce redéveloppement a apporté une nouvelle fierté à toute la région et a certainement amélioré la qualité de vie des nouveaux résidents et des travailleurs du centre-ville, des utilisateurs qui fréquentent les installations régulièrement et des touristes qui visitent la ville.

Toutefois, nous avons fait allusion précédemment aux critiques soulevées par le modèle de redéveloppement de Baltimore s'inspirant d'une approche privé-public faisant peu de place à la population démunie habitant les quartiers centraux de la ville (Levine, 1987; Hula, 1990; Harvey, 1991). Les critiques soutiennent que cette stratégie de redéveloppement du centre-ville et du secteur touristique a engendré des retombées économiques inégales et que les profits n'ont pas été redistribués équitablement à la population noire démunie et aux travailleurs licenciés, victimes du déclin manufacturier de la région. On dit généralement que l'accent mis sur le redéveloppement physique du centre-ville impliquant des investissements gigantesques ainsi que l'orientation « pro milieux d'affaire » de la stratégie de

redéveloppement ont profité avant tout aux grandes sociétés, aux entreprises et au milieu financier.

De même, l'approche de développement économique, basée sur les services à la consommation ainsi que sur le tourisme, n'est pas à même de fournir des emplois bien rétribués aux résidents de la ville-centre qui n'ont généralement pas de grandes qualifications. Levine (1991 : 118) traite du rapport entre le redéveloppement du centre-ville et l'économie locale en ces termes :

*The justification for corporate center development, (...), rests on an urban variant of trickle down economics. Investment leveraged in the city core, it is argued, will eventually spill over to distress neighborhoods, stimulating economic activity and creating jobs. The evidence in Baltimore, however, suggests there has been little spillover from a booming downtown market based on real estate, services, commercial ventures, and tourism to neighborhood economic development. Moreover, in view of the cuts in the municipal budget during the Schafer years, there is no sign that the revenues generated from downtown growth have been used to underwrite neighborhood improvements. In the absence of explicit linkage policies aimed at promoting balanced growth between downtown and the neighborhoods, downtown Baltimore has been redeveloped as an economic island, unconnected in any organic way to the deteriorating neighborhoods around.*

Dans le même esprit, Szanton (1986), Peirce *et al.* (1993), Rusk (1996) et Orfield (1996a) ont offert une contribution enrichissante au débat public sur la question du redéveloppement de Baltimore, mettant l'accent sur le contexte métropolitain plutôt que simplement sur le déclin de la ville-centre. Selon eux, le manque de liens économiques entre les zones de croissance et les zones de déclin se retrouve non seulement entre le centre-ville et les quartiers démunis, mais aussi entre toutes les composantes municipales de la région.

Ce n'est que récemment que les points de vue théorique et les solutions apportées par Szanton (1986), Peirce *et al.* (1993), Rusk (1996) et Orfield (1996a) ont été considérés sérieusement par le GBC comme étant une réponse efficace pour arriver à une explication plus complète des problèmes urbains et comme étant une approche plausible pour l'amélioration sociale et économique de la région métropolitaine.

Ainsi, même si depuis sa création au milieu des années 1950 le GBC est une organisation métropolitaine par la nature de ses membres et de sa mission, le redéveloppement du centre-ville a été l'objet principal de son intervention. Les années 1990 marquent un point

tournant. Après avoir mis l'accent pendant près de 40 ans sur le centre-ville, le GBC commençait à reconnaître qu'un engagement métropolitain efficace serait nécessaire afin de réaliser sortir la ville-centre de sa torpeur ainsi que pour garantir la compétitivité économique de l'agglomération de Baltimore.

### 8.1.2 *Le programme One Region One Future*

Le stimulant initial qui a poussé le *Greater Baltimore Committee* (GBC) à penser d'un point de vue régional fut la publication en 1996 de *Baltimore Unbound* (Rusk, 1996). Peu de temps après la sortie du livre, quelques personnes de l'organisation ont réagi vivement et ont commencé à s'intéresser aux écrits de Rusk. Cette époque correspond également à la nomination comme nouveau président du GBC de Frank Bramble qui a pris l'initiative de réorienter la mission de l'organisation. Référant directement aux travaux de Rusk (1993), Bramble déclarait que « *regionalism is key to our ability to leverage our marketplace* »<sup>67</sup>. Une partie de l'attraction du GBC et de son président pour le régionalisme provenait du fait que ce livre comprenait une analyse statistique élaborée et des solutions spécifiques et concrètes. Selon le vice-président du GBC, le personnel de l'organisme était plus intrigué par Rusk que convaincu complètement de son approche. Néanmoins, il semble que *Baltimore Unbound* a été le facteur déclencheur pour que le GBC commence à s'intéresser au nouveau régionalisme.

L'entrevue avec le vice-président nous a permis d'identifier les premières étapes de l'opération visant le développement d'un programme métropolitain. En 1996, le GBC a d'abord mis en place un processus de consultation interne, a créé un comité en matière de régionalisme, a dirigé ses propres études, a examiné les expériences des autres régions et a consulté des spécialistes en matière de problèmes métropolitains. Depuis le milieu des années 1990, l'implication du GBC dans les affaires métropolitaines s'est accrue.

Deux initiatives méritent tout spécialement d'être mentionnées ici. L'une d'entre elles se réfère à l'élaboration du rapport et du programme intitulé *One Region One Future* qui définit la philosophie du GBC concernant le régionalisme. La seconde concerne la mise sur pied d'un organisme de promotion économique régional, le *Greater Baltimore Alliance*.

---

<sup>67</sup> *Baltimore Sun* (1996). « Practical regionalism; GBC's new leader: Frank Bramble wants to refocus the Greater Baltimore Committee », 20 mai, Éditorial.

En juin 1997, le conseil du GBC endossait un rapport stratégique intitulé : *One Region One Future: A Report on Regionalism*. Dans ce rapport le GBC déclare que « *an exclusive focus on individual jurisdictions is no longer in the best interests of either the region or its individual jurisdictions* » (GBC, 1997: 2). Le rapport signale que l'interdépendance croissante entre la ville-centre et les comtés ainsi que plusieurs problèmes métropolitains dépassent les limites territoriales comme la criminalité, la qualité de l'environnement, le système scolaire et la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre partout dans la région. Le rapport reconnaît que les relations interraciales, la concentration élevée de la pauvreté et la disparité financière entre les gouvernements sont quelques exemples des problèmes les plus fondamentaux de la région. À l'instar de Orfield (1996a), l'expansion continue des problèmes sociaux et économiques dans les premières couronnes de banlieue où les besoins sociaux sont de plus en plus élevés inquiète aussi le GBC. Le GBC reconnaît que malgré tous les projets réalisés dans le centre-ville de Baltimore, la ville ne sera pas en mesure de résoudre ses problèmes par elle-même. Ce qui se rapproche des propos de Rusk (1996). En conséquence, le GBC est inquiet de l'avenir de la région étant donné l'évidence grandissante à savoir que les régions ayant des villes centres en déclin sont moins compétitives que les régions ayant des villes centres prospères. Bref, le rapport souligne que toutes ces considérations menacent la qualité de vie d'ensemble et la compétitivité économique de la région tout entière.

Cependant, le rapport ne perçoit aucunement le nouveau régionalisme comme une approche visant exclusivement la résolution des problèmes de la ville-centre. Dans *One Region One Future*, le nouveau régionalisme est aussi clairement considéré comme l'occasion de prendre part à l'économie mondiale. Adoptant le même point de vue que Peirce *et al.* (1993), le rapport reconnaît que les « *regions are becoming the primary economic competitors in the new global economy* » (GBC, 1997 : 4). Donc, les initiatives qui mettent l'accent exclusivement sur la ville-centre, comme la politique fédérale des *Empowerment Zone*<sup>68</sup>, ont peu de chances de renverser de façon permanente les tendances

---

<sup>68</sup> Le *Empowerment Zone* est un programme du gouvernement fédéral créé en 1993 et administré par le HUD. Ce programme est conçu spécifiquement et exclusivement pour les zones les plus en déclin des États-Unis. Le but est d'offrir des opportunités économiques pour la croissance et la revitalisation de ces zones. Baltimore n'a pas eu de mal à se qualifier. En décembre 1994, Baltimore est devenue une des six villes initiales à être sélectionnées par le HUD comme *Empowerment Zone*.

régionales bien ancrées qui touchent les composantes les plus démunies et les plus isolées de la région métropolitaine. Pour le GBC, le choix est sans équivoque, « *we need to start thinking and acting like a region if we are to be successful in the future* » (GBC, 1997: 2).

C'est ce qui conduit le GBC à recommander des politiques, des mécanismes et des partenariats pour amener les ressources et les capacités de toute la région à s'intéresser à un ensemble de problèmes qui, finalement, touchent chaque personne vivant et travaillant dans la région métropolitaine. Parmi les solutions proposées par le rapport, le GBC approuve les trois initiatives suivantes :

1. La création de politiques de contrôle de la croissance urbaine nécessitant le réaménagement et le réinvestissement dans les vieux quartiers, ce qui devrait avoir pour conséquence de réduire le coût des infrastructures pour les gouvernements et les contribuables de la région.
2. La création de politiques menant à un système de partage de l'assiette fiscale dans la région. Le système devrait s'inspirer d'autres modèles qui ont été adoptés au pays (notamment celui de Minneapolis-St-Paul).
3. La création d'une politique de logement social élargie à la zone métropolitaine pour déconcentrer la pauvreté. Un objectif clé de cette politique devrait être d'éviter de créer des concentrations de gens vivant dans la pauvreté.

Le GBC reconnaît finalement que le régionalisme n'est pas un processus simple et rapide. Le rapport *One Region, One Future* présuppose un engagement à long terme pour la communauté d'affaires de la région s'étendant à la prochaine décennie et plus loin encore, mentionne le rapport. En plus de recommander des politiques régionales spécifiques, le GBC aborde la question par une approche pédagogique pour permettre à la population et aux organisations gouvernementales et non gouvernementales de repenser le développement urbain dans une perspective régionaliste et de donner le temps à la population et aux organisations de développer un consensus sur les solutions métropolitaines à envisager.

Le vice-président du GBC soulignait qu'une autre réalisation importante de l'organisme a été une campagne de marketing visant à sensibiliser les gens sur l'importance de la coopération régionale. Pour aider au lancement du plan d'action, le GBC a conduit une étude en juillet 1998 s'intitulant *State of the Region Report* publiée pour la première fois et remise à jour en

2000. Le *Greater Baltimore Committee* et la *Greater Baltimore Alliance* ont produit le rapport conjointement avec la participation du *Johns Hopkins Institute for Policy Studies* (IPS). Il s'agit d'une comparaison de la zone métropolitaine de Baltimore avec dix-neuf autres régions étasuniennes. La mission du rapport était d'abord de présenter des données portant sur la région tout entière plutôt que des données habituelles sur la ville, le comté ou l'État. Deuxièmement, le rapport vise à analyser la région métropolitaine de Baltimore dans une perspective comparative. Comment la région de Baltimore se compare-t-elle non seulement aux vieilles régions industrielles en transition, mais aussi aux régions en développement à forte croissance économique?

L'échantillon retenu dans le rapport était représentatif de la diversité régionale des États-Unis. Il inclut les compétiteurs immédiats de Baltimore comme Philadelphie, Richmond et Washington. Les centres d'emploi en pleine croissance comme Atlanta, Dallas et Charlotte. Les régions de technologies de pointe comme Austin, Boston, Raleigh-Durham et Seattle. Les zones ayant des politiques audacieuses visant la promotion du régionalisme comme Indianapolis, Minneapolis-St-Paul et Portland. Des vieilles régions industrielles en transition comme Cleveland et St-Louis. Des zones métropolitaines de l'ouest comme Denver et San Diego. Enfin, des régions métropolitaines du sud connues pour leur climat commercial favorable et leur force dans un secteur d'affaires précis comme Tampa (secteur financier) et Greenville-Spartanburg (secteur manufacturier).

Le rapport confirme ainsi un certain nombre de forces et de faiblesses de la région métropolitaine de Baltimore. Parmi les forces on retrouve l'abondance relative du pouvoir d'achat de la population, un coût de la vie raisonnable, des soins de santé de premier niveau, le bon rendement des transports<sup>69</sup>, des atouts culturels importants en plus de bénéficier de la présence d'universités de renommée. Parmi les faiblesses, on retrouve une faible croissance de l'emploi, un niveau élevé de chômage, un manque de diversité dans la structure économique et un important problème en ce qui concerne le taux élevé de criminalité.

---

<sup>69</sup> On doit le bon rendement des transports à une connexion efficace entre les zones métropolitaines par voie aérienne, par les services de train et par la proximité relative de Baltimore avec les autres centres urbains comme Washington et New York. Toutefois, les problèmes liés au transport autoroutier et à la pollution de l'air par l'automobile demeurent des plus critiques dans la région métropolitaine de Baltimore.

Après la publication du rapport, les membres du GBC ont commencé à donner des conférences en utilisant le *State of the Region* comme moyen de promouvoir le régionalisme partout dans la région de Baltimore. Par exemple, le GBC a tenu un symposium peu de temps après la publication du rapport pour discuter des façons d'annexer les gouvernements locaux et de traiter de sujets non économiques comme l'abus de la drogue dans la région. Cent cinquante dirigeants d'entreprises et responsables de groupes civiques et communautaires ont participé au symposium<sup>70</sup>.

Pendant l'année succédant la publication de *One Region, One Future* et celle qui a précédé la publication du *State of the Region Report*, le GBC et le *Baltimore Metropolitan Council*<sup>71</sup> ont organisé, en coopération avec l'Université de Baltimore<sup>72</sup>, un forum régional sur le développement économique et sur la sécurité publique. Le forum intitulé : *There are no Boundaries* faisait écho à l'étude de Peirce *et al* (1993). En décembre 1998, le GBC organisait une délégation régionale comprenant des participants du milieu des affaires, des groupes civiques, des représentants des médias ainsi que des politiciens pour un voyage d'études à Minneapolis-St-Paul. Le but premier de cette visite connue sous le nom *Gaining Perspective* était d'arriver à une meilleure compréhension de la loi sur la redistribution de l'assiette fiscale, renommée dans toute l'Amérique du Nord. Le deuxième but était de prendre des informations sur le *Metropolitan Council* et sur la contribution qu'il apporte à la région. Cela a donné lieu à une mobilisation entre plusieurs organisations non gouvernementales – notamment avec le CPHA – afin de promouvoir l'établissement d'une politique de partage de l'assiette foncière. Cette initiative dirigée surtout par le CPHA et intitulée *Baltimore Metropolitan Regional Investment program* sera étudiée plus loin. Notons seulement que cette initiative a échoué auprès de la législature de l'État du Maryland.

Toutes ces initiatives visaient en somme à se doter d'une position sur le régionalisme, à amorcer une mobilisation autour des enjeux métropolitains ainsi qu'à entamer une campagne d'éducation et de sensibilisation sur cette question.

---

<sup>70</sup> *Baltimore Sun* (1998). « GBC to address nonbusiness issues », 2 octobre, p. 3c.

<sup>71</sup> Voir chapitre 6 pour un portrait de cet organisme, de son rôle et de ses activités.

<sup>72</sup> Le *Schaefer Center* du *Public Policy* de l'Université de Baltimore était essentiellement le catalyseur de la conférence.

*8.1.3 Suivi du programme régionaliste du Greater Baltimore Committe depuis 1999*  
Depuis la publication de *One Region, One Future* en 1997, on peut dire que la promotion du régionalisme et de la synergie entre la ville-centre et les comtés fait partie intégrante de la mission et même de la vision du GBC (*GBC, 2001*). Toutefois, les mesures pour mettre en œuvre cette vision ont beaucoup déperé depuis 1997. Le GBC s'appuie plutôt sur le *Greater Baltimore Alliance* qu'il a contribué à créer pour faire la promotion économique de la région. Le GBC a notamment contribué, conjointement avec le GBA, à mettre à jour le *State of the Region 2000 report* qui fait le suivi comparatif de Baltimore avec 19 autres régions métropolitaines. À cela s'ajoute la participation du GBC à l'initiative *Vision 2030* qui a surtout consisté à mobiliser et à interviewer publiquement les principaux leaders de la région sur les enjeux liés au développement des transports. Mais du point de vue des efforts concrets pour promouvoir une plus grande collaboration régionale entre la ville-centre et les comtés, c'est plutôt à travers certains enjeux comme la diminution de la criminalité et le retour en force du redéveloppement du centre-ville, présentés comme enjeux régionaux, que l'intérêt du GBC s'est plutôt porté ces dernières années.

Entre 1997 et 1999 toutefois l'intérêt du régionalisme commence à s'atténuer au sein de cet organisme. Suite à la nomination d'un nouveau président, John Morton III, PDG du *NationsBank Corp.'s Mid-Atlantic Banking Group*, le discours régionaliste de l'organisme commence à changer. Pendant l'assemblée générale annuelle de 1999, le nouveau président établissait la nouvelle orientation de l'organisme : « *our next challenge (...) will be to significantly reduce the number of murders and violent crimes committed in our region* »<sup>73</sup>. Le GBC a même créé un fonds pour lutter contre la criminalité (*Homicide Reduction Fund*) et a investi 250 000 \$ dans la réorganisation du département de police et l'élaboration de nouvelles lois pour lutter contre les crimes violents (*GBC, 2001*). Malgré tous ces efforts, Morton était forcé d'admettre lors de la réunion annuelle 2000 du GBC que les objectifs de réduction de la pauvreté n'avaient pas été atteints et que Baltimore figurait toujours première aux États-Unis concernant les vols, deuxième dans les homicides, troisième dans les agressions et quatrième dans les cambriolages<sup>74</sup>. Dans ce contexte, les efforts du GBC auprès de l'État du Maryland ont surtout consisté à faire adopter des lois et à obtenir des

---

<sup>73</sup> *Baltimore Sun* (1999). « Boring, but regionalism is important to Maryland », 8 juin.

<sup>74</sup> *Baltimore Sun* (2000). « City a long way from halving crime, GBC says But progress is being made, business leaders say », 16 mai.

ressources financières supplémentaires pour la lutte contre la criminalité ainsi qu'à décrocher des garanties financières pour supporter la candidature conjointe de Washington-Baltimore pour les jeux olympiques de 2012.

C'est aussi sous Morton III que le GBC a contribué aux efforts de réorganisation municipale de la ville de Baltimore afin d'améliorer l'efficacité de la gestion et le coût des services municipaux. Ces efforts ont donné lieu à la production d'un rapport destiné au maire de la ville de Baltimore intitulé *Managing for Success* rendu public en juillet 2000. Ce rapport était d'ailleurs commandé par la mairie auprès du secteur privé et c'est à partir de ce rapport qu'une réforme municipale en profondeur a été entreprise par l'administration de la ville qui en adoptait la majeure partie des recommandations. Cette situation indique tout le poids politique que représente le GBC pour la ville de Baltimore et réciproquement l'intérêt du GBC pour la gestion de la municipalité.

L'arrivée d'un autre président en avril 2001, Francis B. Burch Jr., qui dirige un important bureau d'avocat de la région, marque une réorientation de l'organisme vers un de ses intérêts initiaux : le redéveloppement du centre-ville<sup>75</sup>. Après avoir pris connaissance du dernier recensement démontrant clairement la continuité du déclin démographique de la ville de Baltimore, le GBC propose comme solution le réinvestissement immobilier pour contrer l'exode. La relance des grands projets de revitalisation du centre-ville devrait se concentrer cette fois-ci sur les quartiers adjacents au *Inner Harbor*.

Le GBC propose d'abord l'élaboration d'un plan d'aménagement cohérent afin d'intégrer certaines composantes des quartiers de *East* et *West* Baltimore situés de chaque côté de Inner Harbor. Ces quartiers sont habités par les populations parmi les plus pauvres et les immeubles les plus délabrés des États-Unis. Le redéveloppement de la partie ouest devrait se concentrer autour de la rénovation d'un théâtre historique (*Hippodrome Theater*) pour en faire un centre culturel majeur pouvant recevoir des événements de calibre mondial tout aussi bien que les productions de Broadway. Du côté ouest, on prévoit redévelopper la zone entourant le campus médical de l'Université Johns Hopkins qui est perçue comme une zone potentielle pour les secteurs commercial et résidentiel tout comme pour le développement de l'emploi dans des secteurs de pointe, en renforçant le secteur biomédical et

---

<sup>75</sup> *Baltimore Sun* (2001). « Burch takes helm at GBC Business group installs new leader, who outlines agenda », 11 mai.

technologique de cette zone<sup>76</sup>. Le rapport annuel de 2000-2001 prévoit en outre la création de 7 000 emplois directs et 4 000 emplois indirects.

Même si *One Region One Future* est demeuré la devise privilégiée de l'organisme, le GBC a ainsi quelque peu délaissé le régionalisme ces dernières années pour revenir à des enjeux plus locaux. Sur le plan de la promotion économique, il laisse désormais toute la place au GBA dont la mission est essentiellement liée à cette fonction. Le GBC semble revenir également à des initiatives où il a connu du succès par le passé, en se concentrant davantage sur le redéveloppement du centre-ville. Le GBC semble s'y retrouver davantage lorsqu'il traite avec la ville que lorsqu'il traite avec l'ensemble de la région. À tout le moins, les résultats de ses actions se manifestent de manière plus immédiate et c'est aussi au centre-ville que se concentre une grande partie de ses membres les plus influents, de son pouvoir et de ses plus prestigieuses réalisations.

Malgré tout, les quelques années durant lesquelles le GBC a réellement adopté une vision métropolitaine ont contribué à soulever l'intérêt de cette question auprès d'autres organisations et dans la région en général. Il a surtout contribué concrètement à la naissance du *Greater Baltimore Alliance*, le premier véritable organisme de marketing régional de cette agglomération.

## **8.2 La naissance du *Greater Baltimore Alliance* (GBA)**

Bon nombre de régions métropolitaines en Amérique du Nord se sont dotées d'organisations de développement économique métropolitaines. Ces organisations sont généralement instituées afin d'accroître le partenariat économique entre les composantes municipales des agglomérations. Le *Greater Baltimore Alliance* (GBA) est une de ces organisations de développement économique fondée il y a quelques années seulement.

Le GBA est créé officiellement en 1997 et représente, en un certain sens, l'accomplissement d'une stratégie de marketing métropolitaine dans la région de Baltimore. Le GBA a été créé afin de transformer l'image régionale de Baltimore. Son rôle est précisément d'assurer la

---

<sup>76</sup> *Baltimore Sun* (2000). « City a long way from halving crime, GBC says But progress is being made, business leaders say », 16 mai.

promotion et le marketing de l'agglomération afin d'attirer et de maintenir les entreprises dans la région. Il s'agit également de fournir un seul point de service régional et un service après-vente sans faille de qualité supérieure aux employeurs nouvellement localisés ou désirant accroître leurs activités dans la région. Sous sa forme actuelle, le GBA est en activité depuis 1997. Cependant, nous devons retourner en 1993 pour retracer l'origine de cette organisation. Le GBA était à l'origine fondé comme une initiative privée-publicue par le *Baltimore Metropolitan Council* et le *Greater Baltimore Committee*. À ses débuts, il était situé dans les locaux du BMC et par la suite le GBA a été transféré du BMC au GBC en adoptant un caractère un peu plus privé sous ce nouveau leadership. En 1997, le GBA est devenu une organisation autonome à but non lucratif et occupe désormais ses propres locaux.

### 8.2.1 *Le Greater Baltimore Alliance sous les auspices du Baltimore Metropolitan Council*

Malgré le fait que le GBC a participé directement à la création du GBA, ce dernier a été surtout animé à ses origines par le *Baltimore Metropolitan Council*. Près d'un an après le renouvellement de statut du conseil régional en 1992 (voir chapitre 6), le conseil d'administration du BMC, composé du maire de la ville de Baltimore, des représentants des comtés de Baltimore, d'Anne Arundel, d'Harford et d'Howard et du président du Conseil des Commissionnaires du comté de Carroll, a atteint un consensus sur l'importance de relancer la promotion de l'agglomération de Baltimore à l'extérieur de la région<sup>77</sup>. Appuyé dans ce sens par le *Greater Baltimore Committee* et par quelques fondations, le *Baltimore Metropolitan Council* décidait de créer officiellement une nouvelle organisation nommée le *Greater Baltimore Development Alliance* afin d'élaborer une stratégie de marketing économique régionale.

Selon les deux représentants du GBA interviewés, cela représente en soit un engagement important en regard du nouveau régionalisme dans cette région. Les six élus municipaux de l'agglomération de Baltimore se mettaient d'accord sur le principe d'interdépendance économique en reconnaissant que de travailler ensemble en tant que région est plus avantageux que la poursuite de la compétition intramunicipale. Cet engagement établissait donc clairement que le développement économique doit être abordé sur une base régionale

---

<sup>77</sup> *Baltimore Sun* (1993). « Baltimore Region Inc. », 25 Septembre.

et que la région avait également besoin d'un programme de développement économique vigoureux.

En septembre 1993, le *Greater Baltimore Development Alliance* était créé sous l'autorité du *Baltimore Metropolitan Council* avec un budget de 250 000 \$ dont 50 000 \$ provenaient du BMC, 50 000 \$ du GBC et une contribution considérable de 125 000 \$ provenant de deux fondations : la *Fondation Jacob and Annita France*, et la *Fondation Robert G. and Anne M. Merrick*. Ces fondations habituellement engagées dans l'éducation, la santé, les services aux personnes, les activités civiques et culturelles ainsi que dans les initiatives de préservation de l'environnement et du patrimoine, voyaient dans cette initiative régionale une façon d'appuyer la création de l'emploi<sup>78</sup>.

La campagne de marketing de 250 000 \$ avait comme objectif d'attirer les entreprises dans l'agglomération de Baltimore grâce à un effort conjoint de marketing territorial mettant l'accent plus particulièrement sur les firmes d'experts-conseils, les sociétés immobilières et les nouveaux entrepreneurs. À l'origine, le *Greater Baltimore Development Alliance* était chargé d'une mission et disposait de moyens plutôt limités. Entre 1993 et 1995, l'Alliance a d'abord réalisé une campagne nationale de relations avec les médias afin de promouvoir l'agglomération de Baltimore. Pour ce faire l'organisme a produit un portrait statistique de la région et a participé à des salons professionnels et autres événements de ce genre en représentant certaines entreprises régionales ainsi que la communauté des affaires baltimorienne<sup>79</sup>. L'autre impact positif du *Greater Baltimore Development Alliance* est le processus de coordination économique engendré par l'initiative. Quelques projets de nature métropolitaine ont émergé grâce aux réunions mensuelles des directeurs du développement économique de chaque gouvernement local visant à harmoniser et orienter la stratégie économique conjointe de la région<sup>80</sup>.

Cependant, l'amplitude de cette campagne demeure relativement modeste comparativement aux autres stratégies de marketing des régions compétitrices qui disposent souvent à leur actif de plusieurs millions de dollars afin d'assurer leur mission. De plus, le montant des

---

<sup>78</sup> *Baltimore Sun* (1993). « City, 5 counties to recruit firms on a regional basis. \$250 000 allotted for joint marketing », 22 Septembre.

<sup>79</sup> *Baltimore Sun* (1995). « Shifting development efforts. Mayor Schmoke assigns alliance oversight to GBC », 16 mai.

ressources financières alloué par les gouvernements locaux par l'entremise du *Baltimore Metropolitan Council*, soit 50 000 \$, laisse entendre que la ville et les comtés n'étaient pas entièrement prêts à confier au *Greater Baltimore Development Alliance* un rôle primordial en matière de développement économique et que chaque gouvernement local préférerait préserver son pouvoir et son autorité en cette matière. Néanmoins, cette alliance peut être vue comme une étape importante vers une approche métropolitaine du développement économique dans l'agglomération de Baltimore.

Même si le *Greater Baltimore Development Alliance* était à l'origine sous le leadership du secteur public, il était soutenu également par un effort de partenariat privé-public comprenant le support de deux fondations et du *Greater Baltimore Committee* qui, à eux trois, en assuraient la majeure partie du financement. Afin d'améliorer la participation du milieu des affaires à cette initiative et afin surtout d'augmenter les ressources dans la poursuite des activités de marketing régional assurées par l'Alliance, on décidait en 1995 que le siège le plus approprié de l'organisme serait désormais le secteur privé. Selon les informations obtenues auprès des représentants du GBA, après un effort de coopération entre le *Baltimore Metropolitan Council* et le *Greater Baltimore Committee*, on décidait de transférer l'Alliance sous la direction du GBC et d'y apporter une importante transformation organisationnelle.

Sous le leadership du secteur public, la *Greater Baltimore Development Alliance* ne disposait pas de son propre conseil. À l'époque, l'initiative aurait pu même être décrite comme un programme de développement plutôt qu'une organisation de développement économique indépendante. Plus tard, sous le leadership du GBC, l'Alliance deviendra une organisation régionale de développement économique véritablement indépendante connue sous le nom de la *Greater Baltimore Alliance* (GBA) et aura l'occasion d'augmenter significativement ses ressources financières et son personnel, et disposera de son propre conseil d'administration.

---

<sup>80</sup> *Baltimore Sun* (1993). « Baltimore Region Inc. », 25 Septembre.

### 8.2.2 *Le Greater Baltimore Alliance sous les auspices du Greater Baltimore Committee*

Suite au transfert de l'organisation vers le GBC, le GBA entreprend dès 1995 la mise sur pied d'une nouvelle stratégie de marketing régionale plus ambitieuse cette fois. Un sondage effectué par Bennet et Nathanson (1997)<sup>81</sup> portant sur 14 organisations de développement économique partout aux États-Unis fournissait alors d'importantes informations sur l'organisation économique de la région de Baltimore par comparaison aux autres régions. L'étude comprenait notamment des informations sur les niveaux de ressources financières consacrées pour les fins du marketing régional ailleurs aux États-Unis.

Dans cette étude commandée par le GBA, on peut apprendre que les autres régions sont généralement plus agressives en matière de marketing territorial régional, que l'engagement du secteur privé est en général plus considérable et que le niveau de ressources attribuées à cette fonction est beaucoup plus important qu'il ne l'a été lors de l'effort initial du *Greater Baltimore Development Alliance*. Nous pouvons aussi apprendre que l'agglomération de Baltimore a été particulièrement lente à se lancer dans la création d'une stratégie régionale de développement économique par comparaison aux autres régions étudiées dans la recherche de Bennet et Nathanson.

La première réalisation du GBA fut la formation d'un conseil d'administration plus diversifié. Ce nouveau conseil comprenait Kurt L. Schmoke, maire de la ville de Baltimore; Charles I. Ecker, représentant du comté d'Howard; Eilen M. Rehrmann, représentante du comté d'Harford; Frank P. Bramble Jr., chef de la direction de la *First National Bank*; Willard Hackermann, président de la *Whiting-Turner Contracting Co.*; Mary Junk, éditrice et directrice générale du *Baltimore Sun Co.*; et Philip M. Stolz, vice-président et directeur général de *WBAL-TV*. D'autres sièges étaient réservés aux représentants du *State Department of Business and Economic Development* de l'État du Maryland et à certaines organisations régionales à but non lucratif<sup>82</sup>. Malgré une nouvelle structure organisationnelle, le GBA continue de recevoir le support de la ville de Baltimore et des cinq comtés.

---

<sup>81</sup> Mené en 1995 mais publié en 1997. Joseph Nathanson est le directeur de la recherche économique au *Baltimore Metropolitan Council*.

<sup>82</sup> *Baltimore Sun* (1995). « Shifting development efforts. Mayor Schmoke assigns alliance oversight to GBC », 16 mai.

La deuxième étape consista en une campagne de financement majeure afin de donner au GBA des ressources additionnelles pour accomplir sa mission. En 1995, le plan financier quinquennal s'établissait à cinq millions de dollars et devaient être financés conjointement par le secteur public et le secteur privé. À partir du moment où le GBA fut transféré au secteur privé, la contribution financière des entreprises à l'organisation devint beaucoup plus importante. La ville de Baltimore et les cinq comtés augmentèrent considérablement leur soutien financier et l'État du Maryland est désormais un bailleur de fonds<sup>83</sup>. Grâce à cette nouvelle structure organisationnelle et grâce à un plan budgétaire annuel de un million de dollars, le GBA était à nouveau prêt à reprendre ses activités de marketing et à entreprendre l'élaboration d'une stratégie de développement économique plus ambitieuse.

### *8.2.3 Le Greater Baltimore Alliance en tant qu'organisation autonome*

En mars 1997, le GBA se préparait à transformer l'organisation dans le but de lui offrir de meilleures conditions afin d'assumer sa mission et son leadership. D'abord en engageant une directrice générale de très haute réputation, une des meilleures professionnelle dans le domaine du marketing territorial régional en Amérique. Ioanna Morphessis, native de Washington D.C., était la directrice générale du *Greater Phoenix Economic Council*<sup>84</sup> depuis 1985. Les élus de Phoenix et ses collègues de travail décrivaient Morfessis comme une personne déterminée, persévérante et dotée d'un grand talent de négociation.

Morfessis a donc bâti sa réputation sur son passage au *Greater Phoenix Economic Council* (GPEC) alors qu'elle réussissait à établir une approche de développement économique régional efficace dans la région métropolitaine de Phoenix. Le GPEC est un partenariat public-privé auquel participent le comté central, 14 municipalités et 150 entreprises de la région. Son objectif est de coordonner les ressources des différents membres afin de promouvoir le développement des entreprises existantes et la venue de nouvelles. Pour ce faire, le GPEC assume la fonction de marketing territorial de la région métropolitaine de Phoenix à l'échelle nationale et internationale. Il utilise aussi les ressources de ses membres pour améliorer la compétitivité de la région. Parmi les services offerts par l'organisme, notons l'assistance pour la localisation des entreprises dans la région, les analyses de

---

<sup>83</sup> *Baltimore Sun* (1997). « From staff and wire reports », 20 février.

<sup>84</sup> Une organisation de développement économique régionale similaire au GBA.

marché, les contacts financiers, l'assistance pour des programmes de formation, l'information sur les locaux disponibles pour les entreprises et le recrutement d'employés.

Dans les années précédant la mutation de Morfessis vers Baltimore, soit entre 1993 et 1996, les emplois du secteur privé ont crû dans une proportion de 23,5% au sein de la région métropolitaine de Phoenix. Il s'agit d'une croissance de l'emploi parmi les plus élevée pour une région métropolitaine de cette taille aux États-Unis. Elle quittait donc en pleine gloire. On lui reconnaît aussi d'avoir sauvé Phoenix d'une crise du marché immobilier engendrée par un scandale financier au milieu des années 1980. Pendant ses années de service à la tête *Greater Phoenix Economic Council*, on dit que plus de 135 grandes entreprises ont été attirées ou créées dans cette région produisant plus de 64 000 emplois. Auparavant, elle avait été directrice du développement économique du comté de Montgomery, situé près de Washington D.C., où elle a grandement contribué à lancer le *Shady Grove Life Science Center*, un parc de recherche en biotechnologie.

Outre le recrutement de Morfessis, le statut de l'organisme est aussi transformé. Tout d'abord, le plan budgétaire quinquennal qui visait initialement cinq millions de dollars était rétabli à huit millions<sup>85</sup> de dollars garantis par des sources gouvernementales et par des sources privées<sup>86</sup>. Sur ce montant, on planifiait utiliser 2,62 millions de dollars immédiatement en 1998<sup>87</sup>. Malgré sa mutation organisationnelle, le GBA réunit toujours la ville et les cinq comtés dans une structure administrative diversifiée comprenant les gouvernements locaux, des représentants de l'État, du secteur privé et du secteur communautaire.

Plus important encore, après trois ans en tant que composante interne du *Greater Baltimore Committee*, le GBA acquérait son autonomie et devenait une organisation à but non lucratif

---

<sup>85</sup> Selon Bennet et Nathanson (1997), ce budget demeure relativement typique de ce qui est accordé dans les autres régions métropolitaines. Leur évaluation basée sur 14 régions démontre qu'un budget typique annuel tournait autour de 2,2 millions de dollars en 1995. Il s'agit probablement de la raison pour laquelle Morfessis aimerait éventuellement que le budget de le GBA augmente à quatre ou cinq millions de dollars par année (*Baltimore Sun*, 03/05/1998).

<sup>86</sup> En 1998, le GBA était appuyé financièrement par 112 investisseurs provenant de milieux divers : des gouvernements locaux et de l'État, des universités et des collèges, des fondations, des journaux et des compagnies de télévision locales, des équipes de sports professionnels, des associations professionnelles, des banques et de compagnies privées.

<sup>87</sup> *Baltimore Sun* (1998). « GBA Pleased with progress of marketing plan », 11 février.

en mars 1997<sup>88</sup>. Afin d'éviter des conflits éventuels entre les deux organisations économiques, le GBC et le GBA proclament alors un pacte de financement en promettant de ne pas se faire compétition pour les ressources financières. Ils se sont aussi mis d'accord pour travailler en collaboration sur plusieurs dossiers<sup>89</sup>. C'est peut-être ce qui a aussi amené le GBC à délaissé quelque peu les enjeux métropolitains pour revenir à des préoccupations plus urbaines par la suite.

L'année 1998 représentait une période cruciale pour le GBA comme il est mentionné dans leur premier rapport annuel en tant qu'organisation indépendante (GBA, 1998). Tout d'abord, le GBA a dû se localiser dans ses propres bureaux. Au cours de la même année, le GBA étendait son personnel de deux à treize employés permanents créant ainsi une organisation beaucoup plus stable. De plus, comme dossier initial de collaboration le GBA et le GBC ont produit et publié conjointement le *Greater Baltimore State of the Region Report* (1998). En 1998, le GBA assumait le leadership dans le projet de coalition de Washington/Baltimore pour la candidature des Jeux olympiques d'été de 2012. Ce projet représente pour l'organisation le projet de développement économique et de marketing le plus formidable qui soit. C'est la raison pour laquelle les Jeux représentent l'une des priorités premières du GBA.

Les entrevues ont permis d'établir que le GBA a régulièrement parrainé des forums, des réunions et autres événements afin d'engager les entreprises privées, le public, les dirigeants gouvernementaux et autres dirigeants dans la stratégie de développement économique régionale. Une partie essentielle de leur marche à suivre est de créer une image positive de l'agglomération de Baltimore à l'intérieur même de la région. L'image interne est un déterminant fondamental pour la participation du secteur privé dans la stratégie de marketing régional et aussi afin d'accroître la confiance des entreprises de telle sorte qu'elles seront plus disposées à demeurer ou à prendre de l'expansion dans la région. Le GBA a donc produit deux publications périodiques conçues pour informer les dirigeants de l'agglomération de Baltimore sur ce qui se passe dans la région :

---

<sup>88</sup> *Baltimore Sun* (1997). « Going independent. Baltimore Alliance: Three-year-Old private-public regional group hires first president », 8 mars.

<sup>89</sup> *Baltimore Sun* (1997). « Metro Area's New Hope for Harmony », 30 mars.

- Le *Dateline Greater Baltimore* est simplement une carte postale qui met l'accent sur les nouvelles activités de développement économique de la région et est postée à tous les dirigeants d'entreprises de la région.
- *L'Alliance Alert*, distribuée aux dirigeants d'entreprises de la région, présente de nombreuses informations économiques utiles et une liste des événements régionaux dans le but de renforcer l'appartenance à l'agglomération.

Le GBA a aussi entrepris une campagne promotionnelle régionale en collaboration avec les médias et qui vise à révéler les aspects positifs de vivre et de travailler dans l'agglomération de Baltimore. Le GBA a également tenté d'établir une relation plus étroite avec les gouvernements locaux. Par exemple, en 1998, un comité consultatif spécial, comprenant les directeurs de la ville et des organismes de développement économique de comté et des représentants d'entreprises privées ainsi que des représentants du *Maryland Department of Business and Economic Development*, du *Baltimore Metropolitan Council* et des représentants d'entreprises privées, était créé pour coordonner le soutien du développement économique et des services aux entreprises dans la région métropolitaine.

Le GBA a désormais les ressources pour porter directement une attention au développement de la main-d'œuvre dans la région qui est considéré comme une condition préalable pour faire concurrence aux autres régions métropolitaines aux niveaux national et international et un facteur important dans la décision de localisation des entreprises. Le GBA a effectué des études concernant le marché du travail de l'agglomération de Baltimore et a contribué à construire une coalition régionale afin de concevoir une stratégie pour aborder les problèmes de la main-d'œuvre. L'organisation a également appuyé directement certaines entreprises concernant plus directement leurs problèmes de recrutement ou leurs besoins liés au développement de la main-d'œuvre.

Le GBA a, par nature, un intérêt pour l'établissement dans la région d'un climat favorable aux entreprises (*business-oriented identity*) puisque la plus grande part de sa mission consiste à attirer de nouvelles entreprises privées. À cet égard, le GBA tend à opter pour une position politique et idéologique favorisant la réduction des impôts et des taxes auprès des gouvernements locaux et de l'État du Maryland, pourtant de tradition progressiste/démocrate. La conviction de Morfessis pour cette stratégie lui vient probablement de son expérience précédente alors que l'Arizona faisait des réductions

d'impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises une de ses priorités stratégiques à partir de la fin des années 1980. Cette politique de coupures d'impôts coïncidait avec une croissance économique spectaculaire dans cet État de l'ouest étasunien, après une récession importante au milieu des années 1980<sup>90</sup>.

Au niveau du marketing régional, le GBA a continué d'établir des liaisons avec des firmes de l'extérieur, les médias nationaux et avec des consultants spécialistes de la re-localisation d'entreprises (*site-seeking firms*). Cependant, le GBA compte de plus en plus sur la participation des dirigeants privés et publics de la région afin d'améliorer et de vendre l'image commerciale à l'extérieur de la région<sup>91</sup>. Par exemple, le GBA a participé avec les directeurs des entreprises de la région à plusieurs missions économiques en 1998. New York, New Jersey, Atlanta, Los Angeles, San Diego, Oakland, Silicon Valley et San Francisco ont été quelques-unes des régions visitées. Ces missions sont effectuées afin d'accroître la conscience de l'opinion publique pour l'agglomération de Baltimore en tant qu'emplacement économique mais aussi afin d'établir de nouvelles relations avec des entreprises de l'extérieur de la région dans une optique d'échanges économiques.

Cette stratégie de grande envergure a été créée dans les six premiers mois seulement après la désignation de Morfessis en tant que directrice générale du GBA<sup>92</sup>. Le GBA a tout d'abord rédigé un guide intitulé *Competitive Assesment* (GBA, 1997a) conçu pour fournir une perspective générale de la position compétitive de l'agglomération de Baltimore et afin de connaître les forces et les faiblesses de la région. Le guide est basé sur une variété de sources :

- entrevues avec plus de 35 chefs d'entreprises (les plus importants employeurs régionaux) de l'agglomération de Baltimore;

---

<sup>90</sup> *Baltimore Sun* (1997). « Growth tied to unity, identity. Metro Alliance's chief seeks city, county to coordinate growth », 5 mars.

<sup>91</sup> *Baltimore Sun* (1998). « Regionalism campaign goes local », 27 février.

<sup>92</sup> *Baltimore Sun* (1997). « Metro area needs new image. Greater Baltimore Alliance Plans ads to attract companies », 2 octobre.

- entrevues avec des consultants spécialistes de la relocalisation d'entreprises (*site-seeking firms*) travaillant pour les entreprises les plus importantes afin qu'elles s'établissent dans l'agglomération de Baltimore et pour obtenir leur participation sur la meilleure façon de gérer les efforts de marketing du GBA;
- informations et données existantes de sources diverses portant sur la région métropolitaine et des comparaisons interrégionales (benchmarks).

Le *Competitive Assesment* a permis d'apprendre que les consultants spécialistes de la relocalisation d'entreprises tendent à éliminer rapidement l'agglomération de Baltimore puisqu'elle n'est pas perçue comme un emplacement économique dynamique. De l'extérieur, l'image de l'agglomération de Baltimore est perçue comme une vieille ville industrielle de col bleu du nord-est<sup>93</sup> avec un centre-ville en renaissance, un endroit hautement réglementé et où on retrouve des niveaux de taxes élevés ainsi qu'un problème grave de criminalité. De l'intérieur, l'agglomération de Baltimore est perçue comme une région en déclin, avec une ville-centre en déclin également et à haut risque économique en raison du taux de criminalité élevé, plaçant la région tout entière en péril. Néanmoins, la région est décrite par ses dirigeants comme un endroit agréable à habiter avec plusieurs avantages :

- accès à la baie de Chesapeake;
- facilité d'accès aux transports en commun;
- présence d'activités culturelles, récréatives et de divertissement;
- accès à la plage de la côte située à environ deux heures de voiture, ainsi qu'aux montagnes;
- accès au corridor de New York-Washington;
- accès à des collèges et universités renommés;
- conditions climatiques agréables;
- coût des logements et des résidences relativement bas;
- diversité culturelle.

---

<sup>93</sup> Bien que Baltimore soit officiellement située dans la zone Sud des États-Unis, elle est souvent perçue comme une ville du nord-est américain étant donné son long passé industriel.

Malgré une image généralement négative, l'agglomération de Baltimore a néanmoins beaucoup d'atouts. Elle offre un accès presque direct aux plus importants marchés régionaux des États-Unis (nord-est et Mid-Atlantique), un marché métropolitain important et diversifié (plus de quatre millions si l'on inclut Washington). Elle a un important pôle médical (Johns Hopkins est souvent considéré comme le meilleur centre de soins de santé au monde). La région donne également accès au réseau d'autoroutes interétatiques. Elle a aussi accès à plusieurs aéroports nationaux et internationaux si on inclut ceux de Washington DC en plus de disposer d'un port industriel important, etc. En revanche, le marketing territorial régional et les services aux entreprises sont faibles comparativement aux autres régions. Selon le *Competitive Assessment*, l'agglomération de Baltimore a :

- un manque d'efficacité et de professionnalisme au niveau des structures de développement économique;
- un manque de coordination des efforts de développement économique provenant des gouvernements locaux, des institutions régionales et de l'État;
- un manque d'engagement en termes de temps et de ressources de la part des gens d'affaires;
- un manque d'engagement et de participation dans le développement économique de la part de tous les gouvernements locaux et étatiques en ce qui concerne l'investissement financier et les politiques économiques;
- un manque d'habileté à poursuivre jusqu'au bout et fidèlement les demandes d'information provenant des entreprises.

C'est en tenant compte de tous ces constats que le GBA a mis sur pied une nouvelle stratégie marketing pour la région. La stratégie est composée de deux étapes. La première étape consiste en une stratégie visant à ce que l'agglomération de Baltimore atteigne un statut compétitif. Cela consiste à créer une organisation de développement économique régionale efficace embauchant du personnel hautement qualifié ainsi qu'à former des alliances stratégiques avec des organisations de développement économique locales, étatiques, publiques et privées. Cela consiste également à construire une nouvelle image d'affaire de la région de Baltimore à l'échelle nationale en effectuant de multiples missions

économiques et en entreprenant une campagne publicitaire choc mettant en relief les avantages de la région.

La deuxième étape consiste à maintenir le statut compétitif de l'agglomération de Baltimore en créant une marque de commerce pour la région (*business brand identity*). Afin de créer une nouvelle image pour la région métropolitaine de Baltimore, le GBA insiste sur l'amélioration du climat des affaires en recommandant des politiques favorables à l'établissement des entreprises (approche proentreprise). Il s'agit aussi de tâcher de tirer profit des nombreuses inventions qui résultent de l'intense activité de recherche et de développement dans la région. Il s'agirait alors de conserver les emplois résultant des inventions et des innovations régionales. Aussi, un dernier volet de la stratégie vise à prendre plus d'expansion à l'échelle internationale en attirant des sociétés sous contrôle étranger.

L'entrevue avec les représentants du GBA a également permis d'observer que l'organisme a mis sur pied un système de *Performance Report Card Committee* dont la mission est de créer une méthodologie afin de mesurer la performance de l'organisation. Ce comité a notamment pour mission d'évaluer le niveau de satisfaction des clients du GBA, c'est-à-dire les entreprises qui considèrent Baltimore comme lieu de localisation. Ce comité a aussi pour mission d'analyser les attributs qui favorisent ou qui défavorisent l'agglomération de Baltimore dans le processus de décision de localisation des entreprises.

En 1998, on dit que le GBA a répondu aux besoins de 67 de ces entreprises représentant un potentiel de 493 millions de dollars en investissement de capitaux et 656 millions de dollars en masse salariale potentielle. En plus de ces 67 entreprises, le GBA a aidé à implanter trois nouvelles firmes dans l'agglomération de Baltimore en 1998. Ces trois firmes sont *County Seat*, un centre de distribution situé dans le comté de Baltimore, le *Aero Fulfillment Service*, un centre de distribution également situé dans le comté de Baltimore, et *Trident QRV Telecommunications*, un cabinet d'expertise en ingénierie situé dans le comté de Howard. Ces trois firmes ont généré 6,5 millions de dollars en investissement de capitaux initiaux, 4,2 millions de dollars en masse salariale annuelle et 222 emplois initiaux. Pendant la première année, le GBA s'est jointe à d'autres organisations afin de convaincre plusieurs entreprises de demeurer dans la région. Au moment du terrain de recherche initial en 1999, le GBA collaborait également avec le groupe de travail du gouverneur de l'État pour que l'usine de montage de *General Motors* demeure active dans la région et ne ferme pas ses portes.

#### 8.2.4 *Suivi du programme régionaliste du Greater Baltimore Alliance depuis 1999*

Cela a pris beaucoup de temps et d'efforts afin de créer une stratégie de développement économique aussi complète pour la région. Le GBA a maintenant l'indépendance, les ressources humaines et un budget considérable pour assurer un leadership métropolitain. En impliquant des gens du secteur public (gouvernements locaux et États), du secteur privé, et du secteur civique, le GBA représente aussi un des rares lieux de rassemblement métropolitain dans l'agglomération de Baltimore où les différentes organisations peuvent envisager ensemble le développement économique.

Ainsi, depuis 1999, les missions économiques à l'extérieur de la région se sont poursuivies notamment vers les deux grands pôles métropolitains des États-Unis que sont Los Angeles, en novembre 2000, et New York, en avril 2001. Les efforts visant la prospection de nouvelles entreprises ou la rétention d'entreprises présentes dans la région sont aussi au nombre des actions les plus importantes de l'organisme ces dernières années. Parmi les faits saillants associés au GBA, on note la relocalisation de certains sièges sociaux dans la région. *World Duty Free Americas Inc.*, un des plus importants fournisseurs de produits commerciaux auprès des détaillants en activité dans les zones internationales des aéroports, a pris la décision de se relocaliser du Connecticut vers le comté de Anne Arundel apportant avec lui 35 à 50 postes de cadre<sup>94</sup>. En mars 2000, la multinationale *Danaher* qui compte 18 000 employés à travers le monde et dont le siège social est basé à Washington DC prenait la décision de relocaliser une de ses divisions de la Pennsylvanie vers la région de Baltimore en créant 80 emplois immédiats. La société *Bank One*, le quatrième groupe financier des États-Unis basé à Chicago, a aussi opté pour le centre-ville de Baltimore afin d'y implanter un nouveau centre d'émission des chèques créant 500 emplois directs. Le GBA était ainsi associé à toutes ces relocalisations d'entreprises dans la région.

Malgré de bonnes nouvelles, la région a aussi connu son lot de mauvaises nouvelles. Les efforts du GBA n'ont pas réussi à empêcher la fermeture de l'usine de GM pour 2003 et le *Ryland Group Inc.*, une des plus grandes firmes de construction des États-Unis basée dans

---

<sup>94</sup> *Baltimore Sun* (2001). « Arts-rich Baltimore should better leverage its assets », 13 novembre 2001.

la région depuis 1967, a pris la décision de déménager son siège social vers la Californie après avoir été impliqué dans une acquisition majeure<sup>95</sup>.

Le GBA a aussi poursuivi ses activités de campagne de marketing tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la région. Parmi les arguments maintenus par le GBA pour attirer les firmes provenant de l'extérieur de la région, le GBA a eu tendance à insister sur la qualité de vie, y compris le coût de la vie relativement bas dans cette région comparativement aux autres régions. Ce sont là quelques résultats de la mise à jour du *State of the Region 2000 Report* qui a aussi été confirmés par des études indépendantes. Les études montrent notamment que les salaires moyens sont plus élevés dans cette région en comparaison de la moyenne nationale et que le prix des biens et services sont inférieurs<sup>96</sup>.

Le GBA a aussi développé une campagne de marketing s'adressant à la population métropolitaine pour mettre en évidence les atouts de la région en espérant faire augmenter le sentiment d'appartenance et la fierté régionale. Lors de cette campagne, les citoyens de la région étaient invités à répondre à la question : « *So why do you live here?* ». Cette campagne a selon le GBA (GBA, 2001) amassé des milliers de réponses et plusieurs d'entre elles ont été retenues pour rédiger la campagne publicitaire qui accompagnait l'initiative. Ces réponses mettaient en relief les particularités de la région. Pourquoi donc vivez-vous ici? Pour les crabes cuits à la vapeur; parce que ce n'est pas New York, Washington ou Philadelphie; pour les 138 terrains de golf; pour les saisons, etc. Ces réponses ont par la suite été diffusées à la grandeur de la région sur des panneaux d'affichage, les autobus publics et d'autres médiums publicitaires. Cette campagne est d'ailleurs devenue beaucoup plus qu'un exercice régional. Quand *l'Associated Press* a repris l'histoire de cette campagne, elle a alors fait l'objet d'une couverture médiatique dans plusieurs quotidiens à la grandeur des États-Unis. Le *Council for Urban Economic Development* a même décerné un prix à cette campagne dans le cadre de son *Annual Industry Marketing Competition* y consacrant du même coup son originalité.

Dans le registre du marketing, le GBA a aussi fait appel à Faith Popcorn l'experte du marketing de New York qui est passée maître en futurologie en conseillant les plus grandes

---

<sup>95</sup> *Baltimore Sun* (1999). « Billions in transit funding put at risk », 27 juillet

<sup>96</sup> *Baltimore Sun* (2001). « Studies find no end to sprawl Smart Growth adherence lacking in Baltimore area Balto. Co. gets high marks », 10 octobre.

compagnies américaines au cours des dernières décennies. Popcorn et sa firme *BrainReserve* ont accepté pour la première fois le défi posé par le GBA et pour une fraction de leurs honoraires habituels<sup>97</sup>, et ont développé une image institutionnelle et évalué les secteurs économiques les plus porteurs pour l'avenir de la région de Baltimore. Comme il s'agit d'une mission-pilote pour Popcorn, il s'agit également d'un coup de marketing important aux yeux du GBA. Comme le soulignait Ioanna Morfessis, « *She has a lot of image value for us, because she is well-known. To pay a spokesperson like that, with that kind of reach, would cost millions of dollars.* ». Celle qui a contribué à populariser l'expression « *cocooning* » s'ajoute donc à la longue liste de gourous qui ont fait leur marque en adoptant Baltimore comme laboratoire expérimental de recherche.

La tentative d'obtention des Jeux olympiques de 2012 est toujours un enjeu important pour le GBA. Alors qu'au début, il s'agissait d'une candidature conjointe Baltimore/Washington, on remarque toutefois que la focalisation s'est plutôt tournée vers la capitale, Washington DC et sa région environnante. Ainsi, il est clair qu'il s'agit désormais de la candidature de la capitale et que la région de Baltimore ne figure plus que comme une composante secondaire du projet auquel s'ajoutent les États du Maryland et de la Virginie comme en témoigne la présentation officielle de la candidature<sup>98</sup>. Il n'en demeure pas moins que le GBA est toujours parmi les principaux endosseurs du projet et qu'il s'active toujours avec autant d'énergie à obtenir les Jeux olympiques dans la région. Le résultat officiel de la sélection de la ville hôte des Jeux de 2012 sera connu le 2 novembre 2012.

La région est surtout reconnue pour avoir développé depuis fort longtemps le secteur du sport professionnel avec l'aménagement d'infrastructures sportives et la prospection de concessions de sports professionnels. Au fil des entrevues on pouvait se rendre compte que cet intérêt demeure présent et que l'ajout d'une équipe de hockey ou de basketball professionnel est généralement vu de manière positive par les gens d'affaires et les autorités de la ville. On note également que le GBA, en association avec la compagnie COMCAST, a récemment lancé un programme de télévision intitulé *Business Beat*. Cette émission invite les membres de la communauté régionale et les chefs d'entreprises chaque semaine pour

---

<sup>97</sup> Le GBA lui paiera 275 000 \$ - une aubaine en comparaison des honoraires habituels qui se chiffrent en million(s).

<sup>98</sup> Voir le site Internet officiel de la candidature olympique : <http://www.wbrc2012.com>.

une discussion publique sur les questions d'importance économique de la région (GBA, 2000).

Mais s'il y a réellement un courant nouveau qui émerge au sein du GBA, c'est peut-être un intérêt récent pour la mise en valeur des arts. Probablement parce qu'il étudie régulièrement les autres agglomérations comparables à Baltimore, le GBA a constaté que la région de Baltimore dispose déjà d'un riche patrimoine artistique<sup>99</sup>. La région compte en effet au moins deux musées d'art d'importance, le *Baltimore Museum of Art* et le *Walters Art Museum* et bénéficie de la présence de plusieurs écoles professionnelles dans le domaine de la musique et des arts : le *Peabody Institute* et le *Maryland Institute College of Art*. Le GBA s'est donné comme mandat ces dernières années de mettre en valeur la richesse artistique et culturelle de la région en créant le *Greater Baltimore Cultural Alliance* (GBCA). Le GBCA se donne comme mandat de définir la région de Baltimore comme une région d'arts et de culture et de sensibiliser le public aux institutions artistiques et culturelles existantes tout en les encourageant à participer aux événements artistiques régionaux. Selon le rapport annuel du GBA, plus de 100 organisations auraient participé à la levée de fonds initiale permettant d'amasser plus de 100 000 \$ de fonds de départ pour l'année 2001. Le GBCA publie aussi un bulletin d'information mensuel intitulé *ArtScoop* permettant de suivre les activités artistiques et le calendrier des événements (GBA, 2000).

Malgré toutes les actions et les démarches de cet organisme, la portée du GBA demeure plutôt limitée. Augmenter la croissance économique en commercialisant la région est le centre d'intérêt premier du GBA. Promouvoir la région signifie d'inclure les atouts de l'agglomération de Baltimore afin de créer une image positive. Cela signifie également de minimiser les problèmes sociaux et le déséquilibre spatial de cette région au profit d'une pensée empreinte d'optimisme. Dans ces circonstances, il y a peu de chance que le GBA puisse jouer un rôle important dans l'approche des problèmes métropolitains en intégrant les dimensions de viabilité sociale et environnementale défendues par le nouveau régionalisme. Son rôle est certes orienté vers la concrétisation de l'interdépendance économique de la région. Mais les enjeux de la viabilité métropolitaine ne font pas partie des préoccupations premières de l'organisme. C'est peut-être pour cette même raison que le GBA réussit à mobiliser les forces du milieu. Avec une mission claire et limitée orientée vers

---

<sup>99</sup> Baltimore Sun (2001) « Arts-rich Baltimore should better leverage its assets », 13 novembre.

le développement et la croissance, il ne menace pas significativement les pouvoirs dévolus aux gouvernements locaux ou aux autres organismes civiques de la région.

En ce sens, le GBA est devenu en quelques années un des piliers du leadership économique de la région. Avec un conseil d'administration comprenant l'ensemble des gouvernements locaux de la région, un comité consultatif regroupant les plus influents décideurs économiques et plusieurs mécènes pour supporter l'organisme, le GBA occupe désormais une niche qui lui est propre et joue un rôle significatif dans le paysage métropolitain de Baltimore.

### **8.3 La campagne régionaliste du *Citizen Planning and Housing Association***

Le CPHA a été fondé officiellement en 1941 et peut se définir comme une association à but non lucratif engagée à servir les citoyens de la ville de Baltimore pour créer la meilleure qualité de vie possible pour tous les citoyens de Baltimore. Il s'agit d'ailleurs d'une des organisations communautaires pionnière dans la ville de Baltimore. Son importance n'a fait que grandir avec les années et son influence déborde désormais les frontières de la ville.

Le CPHA est constitué de membres représentant les organisations de quartier et agit comme organisation fédérative pour tous ses membres. Le CPHA travaille pour l'amélioration de l'offre de logements décentes, pour des quartiers plus prospères, pour l'amélioration de la qualité des écoles publiques, pour un processus de planification urbaine impliquant la participation des citoyens et des groupes communautaires (CPHA, 1998a). En pratique, le CPHA a œuvré dans le passé avec des groupes communautaires de quartier qui représentent l'étendue opérationnelle de l'organisation. Après des décennies d'activités qui se limitaient au territoire de la ville et du comté de Baltimore, le CPHA commençait à considérer au milieu des années 1990 d'étendre ses activités à l'ensemble de la région. Ce qui l'amène à s'impliquer dans une campagne régionaliste majeure, la *Campaign for Regional Solutions*, dont il deviendra le chef de file.

#### **8.3.1 Centre d'intérêt initial du Citizen Planning and Housing Association**

Au cours de sa longue existence, le CPHA a joué un rôle de premier plan dans les discussions, les décisions et les coalitions portant sur les problèmes et les politiques

concernant le logement, la planification, le zonage, les parcs et la protection des espaces verts, le transport, la pollution de l'air, l'éducation publique et autres sujets connexes. Le CPHA a été au premier rang d'un grand nombre de réformes de la ville de Baltimore, travaillant étroitement avec les départements responsables de l'habitation et de la planification afin d'améliorer l'environnement urbain physique et social.

Parmi ses premières réalisations, on retrouve la publication du *Baltimore Plan of Housing Law Enforcement* précédant l'adoption de la première réglementation du logement de la ville de Baltimore. De plus, malgré un contexte baigné par la culture du sud qui ne favorisait pas nécessairement les relations interraciales (Arnorld, 1990), le CPHA se consacrait à être une organisation multiraciale et fut d'ailleurs la première grande organisation civique à avoir dans ses assemblées et à son conseil d'administration des participants de race blanche et noire (Froelicher, 1982). Le CPHA a également appuyé la création du *Regional Planning Council* et la création du *Greater Baltimore Committee* qui, comme on l'a vu précédemment, est devenu le chef de file de la relance économique du centre-ville de Baltimore.

Pendant les années 1970, le CPHA a aussi collaboré au projet de revitalisation du *Inner Harbor* en effectuant des recherches, des sondages et en émettant des recommandations sur les différents aspects du projet. L'organisation a également fait la promotion de projets tels que la construction des installations du *Convention Center* et du *National Aquarium de Baltimore*. Ainsi, le CPHA fut un partenaire actif dans la renaissance de Baltimore. L'objectif principal de ce soutien était de faire de Baltimore un endroit dynamique dont les résidents seraient fiers (Rehbein Marqua et Watts, 1982). Pendant les années 1980 et 1990, le CPHA a travaillé dans une optique communautaire à renforcer les organismes de quartier et à reconstruire la vie et le cadre physique des milieux les plus défavorisés. L'amélioration des systèmes scolaires publiques, la recommandation de règlements sur les boissons alcoolisées et le tabac et une campagne contre la criminalité et les drogues sont parmi les principaux chevaux de bataille de l'organisation durant les décennies 1980 et 1990.

### *8.3.2 Le programme métropolitain du Citizen Planning and Housing Association*

En 1996 le CPHA lançait sa campagne pour des solutions régionales afin d'encourager l'adoption de politiques publiques plus efficaces face aux défis du développement métropolitain de la région de Baltimore. C'est suite à la parution de *Baltimore Unbound* de David Rusk que le CPHA a commencé à prendre en considération le contexte politique plus

large et les tendances lourdes qui ont conduit la ville de Baltimore vers une situation socio-économique aussi grave. Malgré quelques désaccords internes dans l'organisation, à savoir si oui ou non l'approche du nouveau régionalisme était compatible avec les intérêts de la base communautaire et les organismes de quartier de la ville et du comté de Baltimore, le CPHA est arrivé à la conclusion suivante : « *if they want to save the city, they cannot do it just from within the city* »<sup>100</sup>. L'analyse et les conclusions de Rusk (1996) les ont convaincu qu'il y avait trop de décisions en matière de planification et d'aménagement qui influencent la destinée de la ville mais qui sont prises à l'extérieur. Que ce soit les décisions en matière de développement ou d'aménagement des comtés limitrophes, des dépenses des gouvernements supérieurs, toutes ces décisions influencent aussi le développement de la ville-centre.

Par la suite, grâce au soutien financier de la Fondation Abell, de la Fondation Goldseeker et grâce aux subventions additionnelles de la Fondation Blaustein du *United Way of Central Maryland* (Centraide) et de la *First National Bank of Maryland*, le CPHA a développé un projet explicitement métropolitain. Il a décidé de former un comité de direction permanent intitulé le *Committee on the Region* et lui a confié la création et la tenue d'une *Campaign for Regional Solutions*. Cette campagne aspirait à réaliser une stratégie régionale visant à assurer la viabilité à long terme de la région métropolitaine de Baltimore et à construire un mouvement de soutien populaire dans l'ensemble de la région pour la mise en œuvre du programme (CPHA, 1997).

Une des premières actions des membres du comité fut d'engager Myron Orfield afin de fournir un portrait détaillé et rigoureux des conditions de transition de la région métropolitaine de Baltimore. Ce qui a donné lieu à la publication de *Baltimore Metropolitics*. Une leçon importante tirée du rapport de *Baltimore Metropolitics* est que les mêmes politiques publiques qui ont contribué au déclin de la ville de Baltimore ont déjà commencé à provoquer aussi le déclin dans les zones de banlieue de première couronne également. Il est probable que ces problèmes s'étendront aux autres couronnes de banlieue éventuellement, ce qui poussera les gens à s'éloigner encore plus loin afin de fuir les problèmes socio-économiques. Le message de Orfield (1996a) est que l'agglomération de Baltimore ne peut poursuivre cette fuite en avant en construisant des résidences

---

<sup>100</sup> Entrevue avec la directrice du projet régionaliste du *Citizen Planning and Housing Association*.

suburbaines toujours plus éloignées pour chaque génération tout en négligeant les zones en déclin (Orfield, 1996). Le comité a fait la promotion de ce message par la publication d'un document intitulé *Understanding Our Larger Neighborhood. A Closer Look at Baltimore's Regional Realities* (1997). Ce document a d'abord présenté la vision initiale du CPHA en ce qui concerne le nouveau régionalisme auquel le rapport combine un condensé de *Baltimore Metropolitics*.

Selon la directrice du projet régionaliste du CPHA, après le compte rendu de l'étude de Orfield (1996a) et la proposition d'initiatives régionales multiples inspirées d'autres pratiques métropolitaines étasuniennes, le *Committee on the Region* décidait de débiter son programme avec deux enjeux. Le premier concernait le partage de l'assiette fiscale entre les gouvernements locaux de la région et le second concernait le plan de transport métropolitain. Ces deux enjeux régionaux semblent d'ailleurs recouper tous les enjeux fondamentaux dont s'occupe le CPHA, particulièrement la planification de l'utilisation du sol et une meilleure redistribution de la richesse.

### 8.3.2.1 Partage de l'assiette fiscale métropolitaine (*tax base sharing*)

L'inspiration pour le partage des recettes fiscales provient directement du rapport de Orfield (1996a) qui favorise cette approche comme point d'entrée pour les initiatives régionales. Plusieurs formes de partage d'assiette fiscale existent et tendent généralement à promouvoir la coopération au lieu de la compétition pour les nouveaux impôts fonciers provenant de la croissance urbaine. Pour la version Baltimorienne du *tax base sharing*, le projet proposé impliquerait que chaque gouvernement des cinq comtés et de la ville de Baltimore contribuent pour un total de 10 % de la croissance urbaine calculée à partir de la taxe foncière réelle<sup>101</sup>. Selon l'hypothèse de travail, cette valeur serait calculée pour la première fois lors de l'année fiscale 1999 et cumulativement pour les années à venir. Le *Baltimore Metropolitan Council* (BMC) administrerait le fonds de coopération régional. Selon notre entrevue avec la directrice du projet régionaliste, on croyait du côté du CPHA que si l'on confiait au BMC cette fonction administrative, cela renforcerait le rôle du conseil régional

---

<sup>101</sup> *Real property tax base* selon les document du CPHA.

en amenant les gouvernements locaux à penser régionalement. Le BMC devrait alors utiliser ces revenus métropolitains pour les champs d'interventions régionaux suivants:

- les problèmes de sécurité publique;
- les enjeux de formation et de perfectionnement et de la main-d'œuvre;
- la conservation des vieux quartiers de la ville-centre et des banlieues.

Pour examiner le potentiel et l'implication d'une telle politique pour la région de Baltimore, le CPHA et ses collaborateurs ont engagé William Ratchford, ancien directeur du *General Assembly's Department of Fiscal Services du Maryland*. Ratchford est arrivé à la conclusion que le revenu produit par le partage de la croissance serait plutôt modeste, surtout au commencement. C'est la raison pour laquelle on a décidé d'ajouter un fonds régional de démarrage, un *jump-start*, pour les cinq premières années du programme.

Sans le fonds régional de démarrage, les estimations de Ratchford pour les trois années initiales du programme varieraient entre 3,6 millions et 11,1 millions de dollars. Avec le fonds régional de démarrage, l'assiette à partager s'élèverait entre 18,1 millions de dollars et 19,8 millions de dollars. Même avec l'ajout du fonds régional de démarrage, le montant alloué au partage de l'assiette foncière demeure relativement modeste, en particulier pendant les premières années suivant sa création. À titre comparatif, le système de partage de l'assiette fiscale régionale de Minneapolis-St-Paul établi depuis 1971 redistribue plus de 500 millions de dollars au niveau métropolitain et ce à chaque année.

Malgré les moyens modestes générés par cette politique, la coalition formée par le CPHA, le GBC et plusieurs autres groupes civiques et environnementaux a décidé de poursuivre le projet, présumant qu'il s'agit de la première étape vers une réorganisation de la gouvernance métropolitaine (*Investing in Community Work Group Meeting*, 24 février 1999). Cette étude a servi à l'élaboration et a ensuite appuyé la proposition de loi<sup>102</sup> présentée le 12 février 1999 lors de l'assemblée générale du Maryland. Le projet intitulé *Baltimore Metropolitan Regional Investment District* a cependant été rejeté lors de la session de l'assemblée générale du Maryland. La stratégie de partage de l'assiette fiscale métropolitaine

---

<sup>102</sup> Le *House Bill* numéro 970

(*tax base sharing*), qui se voulait la porte d'entrée du nouveau régionalisme dans l'agglomération de Baltimore pour le CPHA, s'est finalement avérée un échec.

### 8.3.2.2 Le plan de transport métropolitain

Simultanément avec le projet de partage des recettes, un des intérêts principaux du CPHA est la planification du transport métropolitain. L'enjeu du transport représente, selon la directrice du projet régionaliste, une porte d'entrée idéale pour le CPHA. Premièrement, il s'agit d'un enjeu pour lequel il est facile de trouver du financement puisque dans le cadre des politiques fédérales, la planification du transport est officiellement une fonction métropolitaine. De plus, puisque le transport est lié aux enjeux de la mobilité des citoyens, à l'utilisation du sol ainsi qu'aux questions environnementales, plusieurs organisations non gouvernementales s'intéressaient à cet enjeu. C'est sous le leadership du CPHA qu'a été créée une coalition visant spécifiquement à faire contrepoids dans le processus de planification du plan de transport métropolitain.

Le *Baltimore Regional Partnership* (BRP) est une coalition composée officiellement de cinq groupes civiques œuvrant dans les secteurs du développement communautaire et de l'environnement. En plus du CPHA, on retrouve les quatre organisations suivantes :

- Le *Baltimore Urban League* : la mission de cet organisme communautaire est d'aider les afro-américains et les membres des autres minorités habitant la ville de Baltimore et d'améliorer leurs conditions sociale et économique. Le *Baltimore Urban League* est un organisme affilié à l'important mouvement *National Urban League* (NUL) qui œuvre depuis 1910 pour l'amélioration des conditions de vie des afro-américains. Il existe une centaine de chapitres à travers les États-Unis.
- Le *Chesapeake Bay Foundation* : cette fondation a pour mission de restaurer et de protéger les berges et la qualité de l'eau de la baie de Chesapeake. Il s'agit d'un des plus importants groupes environnementaux de l'État du Maryland.
- *1000 Friends of Maryland* : formé il y a seulement quelques années, le groupe *1000 Friends of Maryland* est une coalition d'entreprises, d'organisations de préservation historique et architecturale, d'associations communautaires et de groupes environnementaux. Sa mission est de mobiliser les forces civiques de Baltimore et de ses environs afin de promouvoir le développement durable.
- *Environmental Defense* : il s'agit d'une importante organisation environnementale aux États-Unis représentant 300 000 membres. Basée à New York, elle est la seule de la coalition à ne pas avoir de chapitre particulier dans la région de Baltimore ou dans l'État du Maryland. Son action dans la région de Baltimore et Washington D.C. s'inscrit à

l'intérieur d'un programme nommé *Living Cities* ayant pour but de supporter des choix innovateurs et protecteurs de l'environnement en matière de transport.

Selon les observations que nous avons été en mesure de réaliser lors du terrain de recherche en 1998 et 1999, le CPHA demeure la véritable pierre angulaire de cette coalition. La mission du *Baltimore Regional Partnership* est essentiellement de mobiliser une coalition aussi large que possible de groupes et de citoyens afin qu'ils prennent part aux processus de planification du transport métropolitain ainsi qu'aux décisions touchant l'utilisation du sol et la protection de l'environnement dans la région métropolitaine de Baltimore.

Le BRP existe donc pour influencer les gouvernements de tous les niveaux afin qu'ils tiennent davantage compte des enjeux globaux du développement des transports. Ils souhaitent en ce sens l'adoption de budgets et de politiques qui encouragent la diminution de l'utilisation de l'automobile au profit du transport en commun, le contrôle de l'étalement urbain, la mixité des moyens de transports en incluant des infrastructures piétonnières et cyclistes. En somme, cette coalition milite pour un développement urbain plus respectueux de l'environnement et sensible aux besoins de l'ensemble de la population et donc plus équitable sur le plan des dépenses publiques en matière de transport. En outre, le BRP supporte et tente de faire respecter les engagements de l'État du Maryland tels qu'adoptés par le *Smart Growth Initiative* qui sera étudié plus loin.

Parmi les interventions du *Baltimore Regional Partnership*, on compte son implication en 1998 dans le cadre de la consultation publique portant sur le dépôt préliminaire du plan de transport métropolitain développé par le *Baltimore Metropolitan Council* (BMC). Ce plan de transport, intitulé *Outlook 2020*, a été auparavant abordé brièvement au chapitre 6. Le document provisoire du plan estimait un accroissement de la population de 13% dans la région pour les 20 prochaines années, mais une augmentation de 42% en milles parcourus. Suite à ces prévisions, le plan devait endosser des dépenses de quatre milliards de dollars pour les autoroutes et le transport en commun et un autre 12 milliards de dollars pour maintenir l'état du système autoroutier, le réseau ferroviaire et le réseau d'autobus existants. Cependant, l'investissement dans l'infrastructure autoroutière était nettement privilégié. Aussi, le *Baltimore Regional Transportation Board* (TSC) du BMC, le comité en charge du plan, était formé principalement de planificateurs professionnels représentant chacun des gouvernements locaux de l'agglomération de Baltimore, alors qu'il aurait dû inclure les élus municipaux eux-mêmes pour se conformer aux exigences d'imputabilité de la *Federal Highway Administration* et de la *Federal Transit Administration*.

La coalition s'est opposée en bloc à l'adoption du plan. Selon elle, la première version de *Outlook 2020* s'engageait dans une mauvaise direction puisqu'elle renforçait les problèmes existants plutôt que de les régler. L'exécution de ce plan aurait augmenté significativement l'étalement urbain, doublé le trafic autoroutier, défavorisé le transport en commun et détérioré la qualité de l'air et la pollution des cours d'eau.

La coalition propose alors de refaire le plan. Dans une déclaration soumise au TSC, la coalition proposait une direction opposée pour la planification du transport dans l'agglomération de Baltimore :

*The region must do a better job of managing congestion, it must reduce projected demand for automobile use and it must curb sprawl by encouraging compact development patterns and reinvestment in established communities (...) The plan replicates past mistakes by relying almost exclusively on expanding capacity both to serve new development and to alleviate congestion, while failing to propose more creative and cost-effective strategies to manage demand and mitigate congestion. (Matheny, Repogle et Epstein, 1998 : 2).*

Plusieurs solutions reposant sur ces principes ont été proposées :

- le maintien et l'amélioration de l'infrastructure existante du transport, comprenant l'infrastructure des services ferroviaires;
- la création des pôles multimodaux de transport en commun qui intégreraient de façon efficace les autobus, les trains et le covoiturage;
- l'amélioration des trottoirs et des conditions d'attente près des arrêts d'autobus;
- l'ajout d'arrêts d'autobus;
- la construction de pistes cyclables et des stationnements de bicyclettes;
- la création des voies réservées au covoiturage pendant l'heure de pointe.

De plus, le *Baltimore Regional Partnership* n'était pas favorable à la structure organisationnelle et au mode de fonctionnement du TSC qui était composé essentiellement de planificateurs professionnels « nommés », qui travaillaient pour les élus municipaux et qui étaient subordonnés au *Baltimore Metropolitan Council* dirigé exclusivement par les représentants de comtés et le maire de Baltimore. Cette situation limitait l'accès du public aux décideurs ou aux décisions et rendait le TSC non imputable à la population. La coalition est également préoccupée par le manque de vision métropolitaine dans le dossier du

contrôle de la croissance urbaine. Plutôt que de désigner des zones de croissance à partir de principes élaborés sur une base régionale, chaque gouvernement local désigne plutôt ses zones de croissance en accordant peu ou pas d'attention aux impacts sur les territoires avoisinants (Matheny, Repogle et Epstein, 1998 : 12).

Le *Baltimore Regional Partnership* critiquait enfin l'absence d'un processus de consultation publique transparent permettant aux citoyens et aux groupes communautaires d'aborder les enjeux métropolitains afin de favoriser une meilleure participation du public dans le processus de planification. Il est vrai que le public est invité à participer au processus de révision du TSC, toutefois l'élaboration du plan et le processus de décisions n'est pas ouvert au public, affirment les représentants de la coalition (Matheny, Repogle et Epstein, 1998 : 21).

La coalition a donc profondément marqué le processus de planification des transports de sa présence énergique, mais n'a pas permis cependant, lors de l'adoption du plan en novembre 1998, d'inclure les modifications importantes recommandées par le *Baltimore Regional Partnership*. Il semble que le BRTB chargé d'élaborer le plan de transport et le conseil d'administration du BMC chargé de l'adopter n'ont pas procédé à un processus de consultation publique sérieux et n'ont pas cru bon de modifier le plan de transport afin d'accommoder les recommandations des organismes non gouvernementaux de la région.

En décembre 1998, un comité formé de représentants de la *Federal Highway Administration* et de la *Federal Transit Administration*, connues sous le nom de la *Federal Review Team*, ont retenu plusieurs arguments du *Baltimore Regional Partnership* dans leur rapport de certification (*Certification Review*) portant sur le processus de planification menant à l'adoption du plan de transport métropolitain de Baltimore. Elles ont notamment encouragé le TSC à écouter et à considérer les commentaires du public et des groupes non gouvernementaux et à communiquer avec les groupes civiques et le grand public plus fréquemment, plus clairement et de manière plus transparente, la détermination des priorités régionales ainsi que les orientations envisagées (*Federal Review Team*, 1998 :16).

Plus encore, la *Federal Review Team* a décidé de reporter la certification complète du processus jusqu'à ce que le TSC rende le plan conforme à plusieurs des éléments exigés par le gouvernement fédéral. Le *Federal Review Team* a aussi constaté que la composition du TSC ne répondait pas aux exigences du règlement de la loi fédérale sur la planification

régionale du transport qui exige d'inclure des élus municipaux au sein du conseil décisionnel (p.18). La *Federal Review Team* a également constaté que le rôle du public dans le processus du TSC ne répondait pas aux règlements fédéraux (p.20) et exigeait du TSC qu'il fournisse l'occasion aux citoyens et groupes non gouvernementaux de la région de se prononcer sur le plan préliminaire (p.21). La décision sur la certification finale avait donc été reportée à 1999.

En somme, l'action du *Baltimore Regional Partnership* n'a peut-être pas réussi à modifier substantiellement à court terme la teneur du plan de transport. Cependant, les conséquences de sa démarche se feront sentir à plus long terme alors que les instances fédérales ordonneront au BMC de modifier ses procédures de consultation publique et de tenir davantage compte des demandes provenant des organisations civiques et des citoyens.

### *8.3.3 L'éducation populaire et l'équation législative*

Selon la directrice du projet régionaliste, le *Committee on the Region* du CPHA ne se limite pas uniquement aux enjeux du partage régional des recettes fiscales et aux transports. Il participe également à une campagne à long terme visant à éduquer la population, les dirigeants civiques, municipaux et du monde des affaires aussi bien que les politiciens en ce qui concerne l'identité régionale et l'interdépendance métropolitaine. L'hypothèse prônée par le programme est que les dirigeants élus n'appuieront pas le nouveau régionalisme à moins d'avoir le soutien de leurs électeurs.

Un des moments les plus marquants de cette campagne est l'organisation d'une conférence intitulée *Choosing community; Purpose and possibilities for the Baltimore Region*, tenue le 29 avril 1998. Le but du comité était de favoriser l'éducation de la population, des municipalités et des groupes non gouvernementaux au nouveau régionalisme et visait également à créer un soutien collectif pour ces trois enjeux. Près de 300 personnes ont participé à la conférence qui explorait trois dimensions reliées au régionalisme :

1. la planification régionale (les transports, l'utilisation du sol et l'environnement);
2. le partage de l'assiette fiscale métropolitaine;
3. la qualité de la vie dans la région.

Suivant la session plutôt décevante de l'assemblée générale du Maryland pour le *Baltimore Regional Partnership* en 1999, le *Committee on the Region* était à la recherche d'une formule pour comprendre les échecs répétés des initiatives régionalistes auprès de l'État et pour promouvoir le régionalisme dans l'agglomération de Baltimore. Pour ce faire, le comité a organisé un forum public intitulé *The Legislative Equation : Regional Problem-Solving, Metropolitcs, and the Maryland General Assembly*, tenu le 12 mai 1999. Plusieurs délégués de l'assemblée générale du Maryland ont assisté et participé à ce forum qui visait à parfaire sa stratégie et à répondre à des questions cruciales que se posait le *Committee on the Region* du CPHA à ce stade de son existence sur la pertinence de son mandat régionaliste. Au milieu de 1999, l'état du régionalisme pour le CPHA se résumait en trois questions : À quel point les initiatives métropolitaines ont-elles des chances de réussir à l'assemblée générale du Maryland? Quels sont les obstacles politiques et quels sont les moyens dont les organismes non gouvernementaux disposent pour les surmonter? Que doit faire le comité d'ici à la prochaine session annuelle pour initier des initiatives régionales qui auront une chance de succès?

#### *8.3.4 Suivi de la campagne pour des solutions régionales depuis 1999*

Les échecs répétés de la campagne pour des solutions régionales et ceux de la coalition *Baltimore Regional Partnership* n'avaient en soi rien de surprenant pour cette coalition d'organismes qui avaient comme but premier d'augmenter la sensibilisation de la population et du secteur civique aux enjeux du régionalisme et non pas l'adoption immédiate de politiques métropolitaines ou la création de nouvelles instances régionales (*Investing in Community Work Group Meeting*, 24 février 1999).

Les réussites de ces initiatives ne sont certes pas directes mais plutôt indirectes, à commencer par l'influence qu'a eu la coalition sur le lancement de l'initiative du *Baltimore Metropolitan Council (BMC) Vision 2030 : Shaping the Region Future Together*. Cette initiative découle de manière évidente des efforts déployés par la coalition et des pressions exercées par le gouvernement fédéral sur le BMC pour faire changer les méthodes de planification dans la région. Comme nous l'avons vu plus en détail au chapitre 6, *Vision 2030* est un processus de planification des transports publics conçu pour mobiliser les résidents, les entreprises, les organisations civiques et les gouvernements, afin de développer une vision claire et réaliste des besoins et des grandes orientations en matière de transport pour l'agglomération de Baltimore.

Il s'agit d'un changement de cap considérable pour le conseil régional qui avait jusque là la réputation d'employer une approche davantage distante à l'égard de la population et des organisations communautaires lors des versions précédentes du plan de transport. Ce changement de cap se vérifie de deux manières. Premièrement, le BMC a mis sur pied un mécanisme de consultation très élaboré afin de s'assurer que tous les citoyens, les entreprises et les groupes communautaires intéressés à s'exprimer sur cet enjeu puissent le faire. Le mécanisme comprend :

- des réunions mensuelles des sous-comités mandatés pour développer des scénarios préliminaires en matière de transport. Les quatre sous-comités portent sur les quatre thèmes suivants : développement économique, environnement, politiques publiques et équité sociale (d'octobre 2001 à février 2002).
- dix-sept séances de consultations publiques visant à rejoindre les résidents de toute la région afin de discuter des scénarios préliminaires et obtenir l'opinion de la population sur les choix en matière de transport (d'avril à mai 2002);
- un sondage téléphonique auprès de 1 200 foyers afin de vérifier les résultats des séances de consultation publique sur la vision régionale qui s'y dégage en matière de transport (juin 2002);
- un sommet régional afin d'adopter les grandes orientations régionales en matière de développement des transports (septembre 2002).

L'autre changement d'attitude important de la part du conseil régional s'observe par l'ouverture d'esprit dont il a fait preuve en intégrant plusieurs idées inspirées du nouveau régionalisme. Par exemple, le discours d'ouverture pour le lancement de *Vision 2030* était prononcé par l'auteur de *New Visions for Metropolitan America*, Anthony Downs, un des participants les plus notoires du nouveau régionalisme. Cette ouverture d'esprit se manifeste également dans l'énoncé initial de la démarche de *Vision 2030* invitant toute la population à participer à la démarche :

*Growth in the region is expected to continue with land consumption disproportionate to population growth. Congestion will persist in spite of major investments in maintaining and improving our transportation infrastructure. Poverty remains concentrated in Baltimore City and the older suburbs while jobs are moving to suburban locations. More people are on the road commuting to work-not just from the counties to Baltimore City, but*

*also from county to county. The region is losing its identity and is becoming more and more an undefined part of the urbanization of the eastern seaboard. (BMC, 2000)*

La poursuite de la campagne pour des solutions régionales a donc surtout porté sur le contrôle de la croissance urbaine, la protection de l'environnement et des politiques de transport plus équitables socialement. C'est donc dans cette direction que le mouvement régionaliste du CPHA et la coalition du *Baltimore Regional Partnership* a poursuivi sa croisade. La coalition a donc approuvé et supporté l'initiative *Vision 2030* en décidant de participer pleinement et d'informer la population sur le processus de consultation publique. L'initiative vise également à voir émerger de ces consultations une position forte en faveur d'un modèle de développement régional caractérisé par le contrôle de l'étalement urbain, la mixité des modes de transport et la revitalisation des communautés existantes. La coalition vise ainsi à jouer un rôle de gardien des engagements pris par les autorités publiques tant sur le plan de la démarche que de l'ouverture sur le contenu de la vision régionale.

Pour ce faire, le CPHA a notamment organisé une série de rencontres parallèles sur les thèmes reliés aux transports afin d'informer et de faire participer la population et les organisations communautaires lors des 17 séances de consultation publique prévues par le BMC. Afin de donner encore davantage de visibilité à sa démarche, le CPHA organise également des manifestations publiques de grande envergure sur les enjeux du régionalisme. C'est notamment le cas avec l'organisation du *CPHA Rally for the Region 2002* en juin 2002, quelques mois avant l'atelier régional général du BMC en septembre 2002. Ces démarches font partie de la mission éducative auprès de la population et des instances publiques et civiques que s'est donné le CPHA et ses collaborateurs.

Le changement d'attitude du BMC s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement plus large qui fait sa niche dans l'État du Maryland présentement avec la montée de la philosophie inspirée du *Smart Growth* et érigée sous forme de loi par l'assemblée législative du Maryland en 1997, dont nous reparlerons un peu plus loin. Cette loi se présente comme une série de principes visant à orienter les dépenses publiques de l'État afin de contrôler l'étalement urbain, protéger l'environnement et contribuer à la consolidation et au redéveloppement des zones déjà développées. Le CPHA et le *Baltimore Regional Partnership* s'inscrivent naturellement en faveur de l'adoption d'une telle loi et se sont surtout donné comme mission de voir à ce que les mesures imposées par la loi soient respectées.

C'est dans cette optique que le *Baltimore Regional Partnership* a publié en 2001 un document intitulé *Planning for Sprawl : A Look at Projected Residential Growth in the Baltimore Region*. Ce document d'information se veut un bilan des premières années d'application du projet *Smart Growth* et, comme nous le verrons en détail plus loin, révèle que les projections de la croissance résidentielle à l'extérieur des secteurs prioritaires de développement dépassent largement les prévisions de l'État du Maryland. Ce rapport a obtenu le support financier de plusieurs fondations telles que la *Ford Foundation*, la *Morris Goldseeker Foundation* et la *Surda Foundation*. Le rapport a permis d'attirer l'attention des médias sur le fait que les effets de la politique du *Smart Growth* n'ont pas jusqu'à maintenant réussi à contrôler la croissance urbaine et que les comtés dérogent presque tous aux objectifs du développement durable<sup>103</sup>. En somme, cette étude soulève un doute sur l'efficacité, à tout le moins à court terme, de l'approche *Smart Growth*.

#### **8.4 Le Maryland Smart Growth Initiative**

Parmi les initiatives de nature gouvernementale inspirées du nouveau régionalisme, une des plus manifestes dans l'agglomération de Baltimore est certes la mise en place du projet *Smart Growth* de l'État du Maryland. Comme nous l'avons vu, le projet de loi 970 concernant *le Baltimore Metropolitan Regional Investment District* portant sur le partage de l'assiette fiscale a été rejeté durant la session de 1999 lors de l'assemblée générale du Maryland. Malgré cette défaite, le projet proposé a permis de conscientiser à ces problèmes les législateurs de l'État et tout particulièrement le gouverneur. À la suite de la session législative, le projet avait d'ailleurs été soumis à une commission d'étude spéciale. Ainsi, contrairement aux trois précédentes initiatives, la politique du *Smart Growth* ne s'inspire pas directement des arguments des porteurs du nouveau régionalisme comme le font le GBC, le GBA ou le CPHA. Le *Smart Growth* surgit plutôt en réaction aux pressions politiques provenant notamment du GBC et de la coalition dirigée par le CPHA.

Cette politique publique est aussi le résultat des préoccupations de plus en plus présentes auprès des États pour les questions de développement urbain. En effet, il y a un intérêt croissant en ce qui concerne la problématique de l'étalement urbain et du contrôle de la

---

<sup>103</sup> Baltimore Sun (2001). « Sprawl defies good intentions », 9 novembre.

croissance urbaine partout aux États-Unis et plusieurs États ont déjà adopté des politiques visant le contrôle de la croissance urbaine. Cet intérêt s'est tout particulièrement manifesté à travers l'initiative du gouverneur du Maryland, Parris N. Glendening, qui a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du projet *Smart Growth and Neighborhood Conservation*.

#### 8.4.1 *Les premières étapes du projet*

Bien que le Maryland soit souvent associé dans la littérature et les médias au mouvement du *Smart Growth*, il importe de mentionner que le concept de « *Smart Growth* » existait avant l'initiative du Maryland. En 1996 par exemple, le *Environmental Protection Agency*, l'agence fédérale chargée de la protection de l'environnement, se joignait à plusieurs organismes à but non lucratif ainsi qu'à plusieurs organisations non gouvernementales pour former le *Smart Growth Network*. Le réseau est en quelque sorte une réponse aux inquiétudes croissantes des communautés face à la dégradation de l'environnement et des quartiers anciens, et se présentait comme groupe de réflexion sur les nouvelles avenues pour un développement urbain viable. Évidemment, la préoccupation première de ce réseau est le contrôle de l'étalement urbain et la protection des espaces vierges. Si le Maryland n'est pas forcément l'inventeur du concept *Smart Growth*, il est néanmoins un des États à avoir contribué à en faire une réalité plus concrète à travers ses diverses politiques.

Le projet *Smart Growth* tel qu'il est apparu vers la fin des années 1990 au Maryland n'est donc pas exactement une nouvelle idée, ni en tant que concept ni en tant que principe politique, étant donné que les premières étapes du projet remontent en fait à plus d'un quart de siècle. Les principes de base du projet *Smart Growth* ont en effet commencé durant les années 1960 lorsqu'un bon nombre d'initiatives de l'État du Maryland ont été élaborées afin de protéger l'environnement et plus particulièrement la baie de Chesapeake et ses cours d'eau tributaires. Les programmes *Maryland Environmental Trust* et le *Scenic Wild Rivers* ont été adoptés à la fin des années 1960 comme mesures de conservation, de protection et de gestion de l'environnement du Maryland. Le programme *Open Space*, adopté en 1969, a été parmi les premiers programmes du genre aux États-Unis visant à acquérir des aires récréatives, agricoles et des zones vertes afin d'en assurer la protection naturelle ou en faire des parcs publics. Mais l'objectif de ces mesures visait surtout à garantir la préservation des zones agricoles et des terrains boisés pour la production agricole, l'exploitation forestière ou l'usage public.

La baie de Chesapeake était la cible principale de cette série de programmes environnementaux, comme le *Shore Erosion Control Program* dans les années 1970 et la loi multiétatique *Chesapeake Bay Agreement* de 1983 visant à protéger le bassin naturel de la baie. Durant les années 1990, d'autres programmes de protection de l'environnement ont été adoptés tels *l'Economic Resource Protection and Planning Act* et le *Forest Conservation Act Bay* (*Maryland Office of Planning*, 1998). Les problèmes environnementaux sont à certains égards le fondement de la philosophie actuelle développée dans le projet *Smart Growth*.

#### *8.4.2 La mise en place du projet Smart Growth*

Au milieu des années 1990, le gouverneur Glendening s'intéressait de plus en plus à l'évolution de la croissance urbaine. Le recensement de 1990 démontre que la population de l'agglomération de Baltimore quittait désormais les premières couronnes de banlieue plus rapidement encore qu'elle ne quittait la ville-centre. Aussi, les gens déménageaient de plus en plus loin, ce qui engendre une situation d'étalement urbain incontrôlable ainsi que plusieurs problèmes liés à l'agriculture, à la perte de terrain et aux infrastructures, à la congestion routière, à la ségrégation sociale, à la protection de l'environnement, etc. Le gouverneur a donc demandé au personnel du service de planification de l'État de trouver des solutions à l'étalement urbain qui pourraient à la fois renforcer les plus vieilles zones et les quartiers centraux et protéger l'environnement. Selon le directeur adjoint du Bureau de l'aménagement de l'État du Maryland, le gouverneur a spécifié à son personnel un certain nombre de paramètres à respecter. La solution devait donc :

- n'exiger aucun argent nouveau;
- changer la façon de penser par rapport à la gestion et aux dépenses publiques du gouvernement de l'État du Maryland;
- ne pas impliquer une nouvelle bureaucratie (pas de création de super-agence);
- être un programme consultatif du bas vers le haut - *bottom up program* (la mise en application du programme devrait s'effectuer par les gouvernements locaux ou les agences décentralisées de l'État);

- ne pas créer de conflits politiques (l'utilisation du sol devrait donc rester sous le contrôle des gouvernements locaux);
- être fondé sur des incitatifs plutôt que sur des contraintes;
- impliquer la population;
- utiliser les fonds publics de façon plus intelligente.

En 1996, le gouverneur Glendening et son personnel commençaient à élaborer un processus de consultation. Après plusieurs réunions et forums avec chaque comté de l'État du Maryland et la ville de Baltimore, le nouveau programme fut élaboré et soumis à l'assemblée générale. La Chambre des représentants de l'État était au départ peu enthousiaste à l'origine à l'idée de soutenir le programme intégral et demandait des amendements. Ce projet faisait toutefois partie des priorités absolues du gouverneur en 1997 et ce dernier possède un droit de veto sur le budget général de l'État. Mais surtout, il possède un droit de regard sur l'approbation des budgets discrétionnaires des délégués pour les investissements dans des projets à caractère local.

Aussi, trois jours avant le vote sur le projet de loi du *Smart Growth*, le gouverneur a mis comme condition à l'approbation du budget discrétionnaire d'un montant global annuel d'environ 100 millions, l'adoption intégrale du projet *Smart Growth*<sup>104</sup>. Au début de l'année 1997, l'assemblée générale approuvait le programme dans son intégralité. De plus, l'adoption du projet *Smart Growth and Neighborhood Conservation* ne semble pas avoir altéré la popularité du gouverneur puisque une année après l'adoption du projet *Smart Growth*, le gouverneur Glendening fut réélu pour son deuxième mandat.

Les initiatives *Smart Growth* et *Neighborhood Conservation* se traduisent par la mise en œuvre d'un ensemble de projets de lois :

1. LA LOI *SMART GROWTH AREAS* : loi limitant la majorité du financement de nouvelles infrastructures financées par l'État du Maryland aux « zones prioritaires de financement » (*Priority Funding Areas*). Ces zones prioritaires de financement (et de croissance) sont

---

<sup>104</sup> Cette information a été obtenue lors de l'entrevue avec le Directeur adjoint du Bureau de l'aménagement de l'État.

désignées par les gouvernements locaux ou par l'État, c'est-à-dire que le gouvernement peut déclarer certaines zones prioritaires sans l'autorisation explicite des comtés. Chaque comté doit également identifier un certain nombre de zones prioritaires en suivant les critères de l'État. L'État va par la suite consacrer presque l'ensemble de ses investissements publics pour des projets touchant ces zones.

2. *RURAL LEGACY*: programme de subvention pour créer des ceintures vertes afin de protéger les zones rurales de l'expansion urbaine. L'État acquiert des droits de servitude pour les agriculteurs afin d'éviter que ces zones ne soient achetées par les promoteurs immobiliers et développées.
3. *BROWNFIELDS AND VOLUNTARY CLEANUP AND REVITALIZATION INCENTIVE PROGRAM*: trois programmes qui facilitent le nettoyage des terrains contaminés (notamment les sites industriels) et le développement (ou redéveloppement) commercial et industriel de ces sites.
4. *JOB CREATION TAX CREDIT*: programme de crédit d'impôt aux entreprises qui créent des emplois dans les zones prioritaires de croissance afin de promouvoir le développement (ou le redéveloppement) de ces zones.
5. *LIVE NEAR YOUR WORK DEMONSTRATION PROGRAM*: programme d'encouragement aux citoyens qui décident d'acquérir une propriété près de leur lieu de travail. Il s'agit d'un *matching cash grants* entre l'État et les gouvernements locaux pour des subventions aux particuliers.

À proprement parler, ce programme n'est pas une approche régionale aux problèmes urbains. Cependant, la vision comprise dans ces initiatives rencontre plusieurs valeurs véhiculées par le nouveau régionalisme comme par exemple, la protection de l'environnement, la diminution des inégalités sociales entre les quartiers centraux et les banlieues ainsi que le contrôle de l'étalement urbain.

La prémisse du programme postule que l'argent des contribuables ne devrait pas être utilisé pour des programmes de développement qui stimule l'étalement urbain ou qui endommagent l'environnement. Ce programme favorise plutôt le développement et la croissance économique aux endroits prioritaires et aux endroits où les infrastructures urbaines sont déjà en place (ou planifiées) (*Smart Growth Website*, 1999). L'idée est de

renforcer les zones déjà développées ou les zones jugées prioritaires par les gouvernements locaux, ce qui implique une définition de ces zones, ainsi que l'élaboration de principes de planification à moyen et long terme. Les buts premiers du programme sont :

- de sauver les ressources naturelles ayant la plus grande valeur avant de les perdre pour toujours;
- d'appuyer les communautés et les quartiers existants en se servant des ressources de l'État pour appuyer le développement dans les régions où l'infrastructure est déjà en place;
- de faire épargner aux contribuables des millions de dollars pouvant servir à la construction d'infrastructures excédentaires et réduire du même coup l'étalement.

Pour que le programme demeure simple et soit mieux accepté, le gouverneur a délibérément évité la création d'un niveau administratif additionnel et a aussi évité d'impliquer de nouvelles dépenses pour l'État. La mise en œuvre du programme utilise principalement le pouvoir de planification et le pouvoir de dépenser de l'État pour réorienter les politiques et les dépenses selon les principes du *Smart Growth*.

Cette politique tend donc à respecter l'autonomie des gouvernements locaux et leur confère d'ailleurs beaucoup de pouvoir dans le processus de planification. Tel est le cas pour la définition des *Priority Funding Areas*, soit les zones que l'État favorisera pour ses dépenses d'infrastructures ou autres. Le *Smart Growth Areas Act* désigne d'office certains endroits de *Priority Funding Area*. Ces endroits comprennent notamment la ville de Baltimore (dans son entier) et les zones situées à l'intérieur de la ceinture autoroutière (*Beltway*<sup>105</sup>) de Baltimore. La législation donne également à chaque comté la responsabilité de désigner et de réviser périodiquement ses *Priority Funding Areas*, qui doivent toutefois respecter un minimum de critères. L'État financera directement ces zones mais le procédé de planification est établi cas par cas. Une question se pose donc : à quel point le projet Smart Growth sera-t-il efficace dans le contrôle de la croissance suburbaine?

---

<sup>105</sup> Presque toutes les régions métropolitaines aux États-Unis disposent d'une autoroute d'évitement de la ville-centre qui, de manière générale, ceinture la ville. D'où l'expression *Beltway*.

Principalement, le *Smart Growth* tente d'utiliser le financement de l'État comme une politique de gestion de la croissance urbaine, c'est-à-dire utiliser l'argent de l'État dédié aux investissements en infrastructure comme une incitation à la lutte contre l'étalement urbain en favorisant un développement urbain ou suburbain le plus compact possible. Le projet vise aussi à développer ou réaménager les zones déjà bâties où l'on retrouve des infrastructures existantes, contrairement à certaines politiques plus explicites d'aménagement du territoire, comme en Oregon, où les lois visant la gestion de la croissance urbaine sont directes, précises et primordiales<sup>106</sup>.

À la différence de la politique de l'Oregon, le projet *Smart Growth* n'implique ni limites de croissance urbaine strictes, ni mesures de contraintes directes sur l'utilisation du sol. Le projet ne conteste pas non plus l'autorité établie des comtés ou de la ville de Baltimore en matière de planification urbaine et ne désigne ni n'impose d'instance régionale pour faire appliquer la loi. Cela permet d'interpréter avec une certaine marge la loi et son application pratique par les agences de planification de l'État et les gouvernements locaux, à commencer par la désignation des *Priority Funding Areas* par chaque comté. Cette latitude est renforcée par le manque de direction législative de l'État puisque la loi ne fournit pas de principes clairs pour mesurer les effets souhaitables de la politique dans le futur, sans oublier que la loi permet plusieurs exceptions à la règle pour approuver des subventions à l'extérieur des *Priority Funding Areas*. Cela est par conséquent susceptible d'affaiblir l'ampleur et l'efficacité de la loi.

De plus, quelques promoteurs immobiliers croient qu'il est peu probable que le projet fonctionne puisque les modèles d'expansion suburbains reflètent le désir de la population envers le mode de vie banlieusard. Les environnementalistes s'inquiètent également que les comtés ne prennent pas la loi au sérieux. Pendant la phase initiale du projet, certains comtés avaient d'ailleurs soumis des désignations de zones prioritaires de développement correspondant à l'ensemble des zones de développement déjà anticipées dans leurs plans d'aménagement. En d'autres termes, ces comtés n'ont fait aucun compromis ou n'ont tout simplement pas pris l'exercice au sérieux. Finalement, le succès de ce projet repose

---

<sup>106</sup> L'État de l'Oregon est considéré comme le chef de file aux États-Unis en matière de contrôle de la croissance urbaine. Cet État a adopté depuis plus de 20 ans des règlements qui obligent les municipalités à adopter des périmètres d'urbanisation. Il s'agit littéralement de cercles dessinés sur une carte désignant les limites du développement urbain, limites au delà desquelles le développement ne peut s'établir.

beaucoup sur l'engagement du gouverneur envers le programme. Si un nouveau gouverneur est élu et n'est pas intéressé par le projet, cela pourrait signifier, en théorie, la fin du programme *Smart Growth*.

#### 8.4.3 *Suivi du programme Smart Growth depuis 1999*

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le programme *Smart Growth* du Maryland a soulevé un grand intérêt aux États-Unis. En 1999, le *Sierra Club* classait le Maryland au premier rang dans son palmarès sur les pratiques en matière de contrôle de l'étalement urbain et de protection des espaces libres<sup>107</sup>. L'approche incitative plutôt que coercitive a aussi quelque chose d'attirant pour les États qui souhaitent appliquer des mesures de contrôle de la croissance urbaine sans s'engager dans des réformes institutionnelles majeures. C'est probablement pourquoi le programme du Maryland est souvent cité comme modèle de « bonnes pratiques » dans le contexte étasunien. Cela étant dit, le succès du programme *Smart Growth* est loin d'être assuré. Dans sa forme actuelle, le manque de contrôle sur les gouvernements locaux, les tendances du marché immobilier et les préférences toujours en progression pour les moyens de transport individuels ont pour conséquence d'affaiblir la mise en œuvre générale du programme. C'est à tout le moins ce que tendent à démontrer un certain nombre d'études publiées ces dernières années dans la région de Baltimore.

Publié conjointement au mois de janvier 2000 par le *Chesapeake Bay Foundation* et le *1,000 Friends of Maryland*, le rapport intitulé *Making Smart Growth Smarter* fait le bilan des trois premières années du programme. Le rapport soutient que seulement un nombre restreint de comtés respecte vraiment les principes du *Smart Growth* dans leur plan d'aménagement. Le document donne crédit à un seul comté de la région, soit celui de Baltimore, pour avoir consenti un effort considérable allant en ce sens. Tout en considérant les trois premières années du programme comme une étape importante de l'objectif visant un développement urbain viable, le document propose quelques recommandations afin d'améliorer l'efficacité des mesures de ce programme, notamment :

- recourir à des mécanismes métropolitains de coordination et de contrôle de la croissance et des études d'impact régional des projets de développement;

---

<sup>107</sup> Voir le site Internet du *Sierra Club*. <http://www.sierraclub.org>.

- institutionnaliser la politique en déléguant aux agences de l'État des pouvoirs de mise en application des procédures et des directives.

Un autre rapport publié par le *Baltimore Regional Partnership* en 2001 et intitulé *Planning for Sprawl : A Look at Projected Residential Growth in the Baltimore Region* abonde dans le même sens que le premier. Ce rapport montre clairement qu'une grande proportion des constructions résidentielles projetées demeurent à l'extérieur des zones prioritaires de développement (*priority funding areas*). Si l'on tient compte des plans de développement actuels, le comté de Carroll projette près de 60% de son développement à l'extérieur de ces zones entre 2000 et 2020. C'est près de 30% pour le comté de Anne Arundel, 26% pour Harford et 16% pour Howard (tableau 8.1). Seul le comté de Baltimore semble s'être ajusté à l'heure du *Smart Growth* dans la planification de son territoire.

Ces résultats montrent clairement que le programme *Smart Growth* demeure très dépendant de la volonté des gouvernements locaux. Les comtés peuvent certainement se passer des fonds du gouvernement de l'État si la demande foncière pourvoit à la couverture des coûts des infrastructures ou si le comté est suffisamment riche pour se passer des autres sources de fonds publics. Cela justifie également l'intérêt du CPHA pour l'éducation publique puisque l'application de la politique du *Smart Growth* repose en grande partie sur la bonne volonté des citoyens de chaque comté et de ses représentants. Les dirigeants des comtés feront ce que leurs citoyens leur demandent et le développement urbain viable prendra effet lorsque les citoyens exigeront des mesures allant dans cette direction.

Malgré toutes ces critiques, il est encore un peu tôt pour évaluer l'impact réel du programme *Smart Growth* dans la région de Baltimore. Cette politique continue d'ailleurs d'évoluer avec le renforcement de certaines mesures ou l'ajout de nouveaux éléments à la loi. En 2001 par exemple, l'Assemblée législative du Maryland introduisait de nouvelles mesures concernant le programme. L'Assemblée créait notamment un bureau du *Smart Growth* qui n'existait pas auparavant afin d'offrir un guichet unique pour toutes les questions touchant le programme ainsi que pour coordonner les activités de l'ensemble des agences gouvernementales impliquées dans son application. Il s'agit donc d'un premier pas dans l'institutionnalisation du programme et d'une réponse au problème d'indépendance des gouvernements locaux dans l'application du programme.

**TABLEAU 8.1**  
**PROJECTION DE LA CROISSANCE RÉSIDENIELLE**  
**DANS CINQ COMTÉS DE LA RÉGION DE BALTIMORE, 2000-2020**

	Croissance projetée du secteur résidentiel à l'extérieur des zones prioritaires de développement 2000-2020 (nombre de résidences)	Croissance projetée du secteur résidentiel au total 2000-2020 (nombre de résidences)	Proportion du développement projeté à l'extérieur des zones prioritaires de développement 2000-2020 (%)
Anne Arundel	12 122	40 871	29,7
Baltimore	2 743	29 824	9,2
Carroll	11 215	19 200	58,4
Harford	6 011	23 169	25,9
Howard	5 000	30 000	16,7
Total	37 091	143 064	25,9

Source : Baltimore Regional Partnership (2001). *Planning for Sprawl : A Look at Projected Residential Growth in the Baltimore Region.*

Il s'agit donc d'une initiative en plein développement qui peut s'avérer prometteuse dans le contexte des États-Unis puisqu'il s'agit d'une approche permettant de limiter l'ampleur des réformes institutionnelles. Pour l'État du Maryland de tradition démocrate, cet outil lui permet de réaliser une partie de son agenda progressiste. Toutefois, la mise en application de ce programme pose toujours un certain nombre de défis du fait qu'il n'a rien de coercitif dans son application.

## 8.5 Conclusion

Le chapitre huit était consacré à l'étude de quatre initiatives inspirées du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore :

- le programme *One region One Future* du *Greater Baltimore Committee* (GBC);
- la naissance du *Greater Baltimore Alliance* (GBA);
- la campagne pour des solutions régionales sous le leadership du *Citizen Planning and Housing Association* (CPHA);
- le programme *Smart Growth* de l'État du Maryland.

On observe d'abord que ces quatre initiatives peuvent être associées directement ou indirectement aux arguments du nouveau régionalisme. Parfois la référence aux analyses de Orfield (1996a), Rusk (1996) et même Peirce (1993) est explicite comme pour les initiatives du GBC et du CPHA. Parfois, cela fait partie d'un raisonnement plus large mais convergent à

l'égard de la compétitivité métropolitaine (création du GBA) ou à l'égard de la viabilité de la croissance urbaine (Smart Growth). Les trois premières expériences ont toutes en commun l'interdépendance métropolitaine, c'est-à-dire la nécessité de faire mieux coordonner entre elles les composantes métropolitaines. Le programme Smart Growth est d'une autre nature puisqu'il n'exige pas, pour le moment, une prise en compte de la réalité métropolitaine d'ensemble dans l'application des principes du développement viable. Cela a d'ailleurs fait l'objet d'une critique par certains groupes environnementaux.

Ce que l'on observe en somme, c'est que les principes du nouveau régionalisme trouvent des adhérents dans la région de Baltimore. Dans un contexte où les gouvernements locaux ont des réserves par rapport au régionalisme, l'émergence du nouveau régionalisme passe par l'action des organismes non gouvernementaux ou par le pouvoir de l'État. Les gains régionalistes dans cette région sont en conséquence relativement modestes. Ces gains s'incarnent d'abord à l'intérieur des programmes des organismes civiques parmi les plus influents de la région. Les efforts du GBC et du CPHA dans l'élaboration de programmes métropolitains en matière de développement économique, de partage de la taxe foncière ou de planification des transports constituent des changements de cap substantiels par rapport à leur mission initiale. Ces changements d'orientation sont autant de signes que les choses sont en train de changer, même au sein des régions réputées traditionalistes par rapport aux questions régionalistes. Ce mouvement est bien présent et semble même s'imposer graduellement au sein des pratiques du conseil régional qui a entrepris un processus de concertation relativement ambitieux dans le cadre de l'initiative Vision 2030 et ce suite aux pressions exercées par la coalition Baltimore Regional Partnership et le gouvernement fédéral.

Il importe de rappeler encore une fois le rôle fondamental d'arrière-plan des fondations locales. Ces fondations ont appuyé le développement de plusieurs programmes auprès des organismes non gouvernementaux. Par exemple, les fondations Jacob and Annita France et Robert G. and Anne M. Merrick ont appuyé la création du Greater Baltimore Alliance. Le Campaign for Regional Solution de CPHA a été conçu grâce au soutien de plusieurs fondations ou donateurs dont la fondation Goldseeker, la fondation Blaustein le United Way of Central Maryland ainsi que celui de la First National Bank of Maryland. Ainsi, les fondations jouent un rôle fondamental en favorisant d'abord l'émergence des idées régionalistes et en appuyant concrètement les actions menant à la mise en place des programmes, des stratégies, des institutions et ultimement des politiques métropolitaines.

Le nouveau régionalisme se fait donc une niche au sein des organisations existantes ainsi qu'au sein de nouveaux organismes créés pour des fonctions métropolitaines spécifiques. Le cas du GBA est un exemple éloquent de l'impératif de doter la région d'une instance régionale forte pour la coordination du développement économique métropolitain. En constatant l'appui et les ressources que reçoit le GBA des acteurs économiques et gouvernementaux de la région, il semble que les principes liés à l'interdépendance économique régionale soient plus faciles à négocier que ceux liés à la viabilité du développement métropolitain.

Enfin, il est aussi particulièrement manifeste que l'État du Maryland est de plus en plus préoccupé par les impacts négatifs de la croissance urbaine, et l'adoption du programme Smart Growth lance définitivement un message en ce sens. Il s'agit également d'une entrée en matière qui permet d'agir rapidement plutôt que de faire face à une résistance farouche de la part des gouvernements locaux. Les réformes structurelles sont dans le contexte étasunien à contre-courant des pratiques et sont en ce sens difficilement réalisables. L'approche du Maryland constitue une manière d'envisager la question de la viabilité du développement urbain en responsabilisant les gouvernements locaux envers les enjeux du nouveau régionalisme, sans pour autant adopter une approche coercitive. Le pouvoir de dépenser de l'État peut sembler à première vue une incitation suffisante pour mettre en place le programme du Smart Growth, mais dans les faits les gouvernements locaux et le marché immobilier ne semblent pas avoir réagi instantanément aux mesures imposées par l'État depuis 1997. De 1997 à 2001, il n'existait pas de structure institutionnelle spécifique permettant de coordonner et de faire appliquer les orientations générales du programme. Il semble que le gouvernement du Maryland soit entré dans une autre phase depuis 2001 en développant la charpente institutionnelle du programme avec la création d'un bureau du Smart Growth.

On retrouve donc des traces concrètes du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore et auprès de l'État du Maryland. À plusieurs égards, ces initiatives envers le nouveau régionalisme indiquent qu'une étape a été franchie dans la création d'une vision renouvelée du développement urbain dans l'agglomération de Baltimore. Cela étant, la réorganisation des pratiques métropolitaines demeure loin des aspirations idéales suggérées par les porteurs du nouveau régionalisme.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

Il n'y a aucun doute que le courant du nouveau régionalisme fait son chemin dans les pratiques métropolitaines aux États-Unis. Cependant, l'effet du nouveau régionalisme n'a pas toujours été celui escompté par les porteurs de ce mouvement. Si pour certains nouveaux régionalistes comme David Rusk, Myron Orfield ou Neal Peirce, une forme institutionnelle centralisée s'avère presque essentielle pour la réussite des réformes métropolitaines, ces derniers doivent être forcément déçus de ce qui arrive sur le plan de la réorganisation des pratiques métropolitaines aux États-Unis. Le nouveau régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant bousculé significativement les structures de l'organisation municipale et métropolitaine aux États-Unis. Faute d'imposer un nouvel ordre institutionnel métropolitain, le nouveau régionalisme a plutôt favorisé une certaine mobilisation d'acteurs régionaux autour des enjeux du développement et de la croissance métropolitaine dans le courant des années 1990. Ce qui ne doit pas être sans ravir d'autres nouveaux régionalistes comme Allan Wallis et William Dodge, tout particulièrement, pour qui l'infrastructure civique régionale s'avère plus déterminante pour la gouvernance métropolitaine que les réformes institutionnelles ayant recours aux annexions, aux fusions ou à la création de gouvernements métropolitains. Ces derniers voient dans le réseautage et la mobilisation des forces gouvernementales et non gouvernementales la clé vers des réformes métropolitaines.

D'autres chercheurs ont récemment tâché de souligner les différences fondamentales entre le Canada et les États-Unis en matière de réorganisation métropolitaine (Collin, Léveillé et Poitras, 2002). Ces derniers observent le retour en force de la ville-région consolidée au Canada contrairement aux agglomérations étasuniennes où la réorganisation se fait plus graduellement sans compromettre les structures municipales existantes. Nos observations vont dans le même sens. De plus, nos recherches nous permettent aussi d'observer que, si au Canada les plus récentes réformes métropolitaines ont surtout été l'affaire des gouvernements provinciaux, aux États-Unis, le nouveau régionalisme métropolitain est l'affaire d'une pluralité d'acteurs. Ce mouvement repose d'ailleurs souvent davantage sur le leadership des acteurs civiques que sur celui des acteurs gouvernementaux. Il est encore un peu tôt pour faire le bilan complet de la portée de ce mouvement sur la réorganisation du pouvoir métropolitain, mais on peut dire cependant sans trop se tromper que ce mouvement commence à s'implanter dans les pratiques de planification, d'aménagement et de

développement des institutions déjà existantes. Ainsi, si les principes d'interdépendance métropolitaine, de compétitivité économique et de viabilité du développement métropolitain continuent à se tailler une place dans les pratiques métropolitaines, il est fort à parier que cela se fera sans le recours massif aux fusions municipales tel que l'ont connu les principales régions métropolitaines de l'Ontario et du Québec ces dernières années. Dans ce sens, l'importance du rôle affirmé des gouvernements provinciaux au Canada contraste significativement avec les approches étasuniennes récentes en matière de réorganisation du pouvoir métropolitain. Cela ne veut pas dire que les États ne sont pas préoccupés par les enjeux métropolitains. L'exemple du Maryland montre que les États s'intéressent aux enjeux de la croissance urbaine et qu'ils sont disposés à intervenir si cela ne requiert pas de réformer les structures municipales en place.

On observe également clairement dans le cas de Baltimore que cette mobilisation a davantage été initiée et soutenue par les organisations non gouvernementales que par les gouvernements locaux et centraux. Les associations de gens d'affaires, les groupes sociaux et environnementaux sont particulièrement actifs dans ce débat. Les approches préconisées par le nouveau régionalisme favorisent donc des formes de pouvoir souples, s'appuyant sur des réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux plutôt que sur le regroupement municipal ou la création de nouvelles structures métropolitaines. En somme, si les principes du nouveau régionalisme tendent à se tailler graduellement une place dans l'action et les programmes des acteurs régionaux, cela s'effectue de manière très graduelle et dans le respect des structures gouvernementales existantes.

Ce que l'on remarque, c'est une plus grande préoccupation au sein des programmes et politiques des instances gouvernementales et des organisations civiques pour les principes du nouveau régionalisme. Les principes du nouveau régionalisme sont basés sur l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité économique et la viabilité sociale et environnementale. Notre thèse révèle surtout que le nouveau régionalisme conduit graduellement vers un « changement d'attitude » vis-à-vis le développement métropolitain et qu'il fait émerger de nouveaux modes de gouvernance influencés par la montée des acteurs non gouvernementaux dans la gestion des affaires publiques. Aussi, le discours du nouveau régionalisme tend à se frayer un chemin à l'intérieur des programmes habituels des institutions déjà existantes.

## La réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région de Baltimore

Le mouvement régionaliste le plus récent au Canada a peut-être beaucoup de similitudes avec celui développé aux États-Unis sur le plan des idées, mais sur le plan des pratiques, il a eu tendance à adopter une direction totalement différente avec le recours massif aux fusions municipales qu'ont connu les deux plus grandes métropoles canadiennes, Toronto et Montréal. Dans ces deux cas, l'adoption d'une approche de type « gouvernement centralisé » et l'importance du rôle affirmé des gouvernements provinciaux contraste énormément avec les traditions étasuniennes.

Malgré la quasi-absence de grandes réformes métropolitaines aux États-Unis, notre recherche montre qu'il se développe un besoin de réformer les politiques, les institutions et les stratégies métropolitaines suite à une transformation profonde de la structure urbaine des régions métropolitaines étasuniennes. La question initiale de notre thèse consistait à se demander si le nouveau régionalisme qui émerge au début des années 1990 aux États-Unis a une réelle influence sur les pratiques métropolitaines. Notre terrain de recherche basé principalement sur l'étude de quatre expériences dans la région de Baltimore nous a permis de constater que les principes et les solutions proposés par le nouveau régionalisme ont une résonance certaine auprès de plusieurs acteurs non gouvernementaux ainsi qu'auprès de l'État du Maryland. Si sur le plan de la rhétorique, l'articulation des idées du nouveau régionalisme s'intègre relativement facilement aux programmes des organisations existantes, on constate une certaine rupture entre les pratiques et le discours.

Suivant principalement les thèses de David Rusk (1996) et de Myron Orfield (1996a), on a pu observer dans la région de Baltimore un nouveau discours urbain se forger au sein de plusieurs organismes non gouvernementaux tels que le *Greater Baltimore Committee*, le *Citizens Planning and Housing Association* donnant naissance à une coalition de groupes communautaires et environnementaux que l'on a nommé le *Baltimore Regional Partnership*. C'est aussi dans cette mouvance qu'est né le *Greater Baltimore Alliance* pour la promotion et le marketing économique de l'ensemble de la région ainsi que l'initiative *Smart Growth* de l'État du Maryland vouée au contrôle de la croissance urbaine. Nos observations tendent en ce sens à confirmer notre première hypothèse de départ voulant que depuis les années 1990, il existe une réorganisation des pratiques métropolitaines dans la région métropolitaine de Baltimore qui s'inspire du nouveau régionalisme.

Cela dit, les propositions de Rusk (1993; 1996) sur l'élasticité des villes-centres ou celles de Orfield (1996a; 1996c) sur une éventuelle coalition entre les banlieues de première couronne et la ville-centre se sont avérées plutôt impraticables dans cette région. Les efforts pour établir un système de partage de l'assiette fiscale inspiré du modèle de Minneapolis ont notamment échoué. C'est dans ce sens que l'on peut remarquer une certaine rupture entre le discours et la pratique du nouveau régionalisme.

Étonnamment, même si les propositions initiales du rapport de Peirce *et al* (1991), au début des années 1990 n'avaient pas obtenu l'impact souhaité, on observe que certaines de leurs solutions ont pourtant fait du chemin. Le rapport *Breaking the Boundaries* préconisait la mobilisation des acteurs civiques à travers le *Baltimore Region Civic League* (qui n'a jamais vu le jour) afin de créer un poids politique permettant d'influencer les gouvernements sur les enjeux du nouveau régionalisme. On observe que cette mobilisation des intervenants civiques a bel et bien eu lieu. Les pressions effectuées auprès des instances publiques ont sans aucun doute forcé les gouvernements locaux, centraux ainsi que le conseil régional à modifier, à collaborer ou à intégrer certains des principes du nouveau régionalisme à leurs pratiques.

On peut se poser la question à savoir si le nouveau régionalisme aurait pu néanmoins émerger dans la région de Baltimore sans l'apport des études initiales de Peirce *et al.*, Rusk et Orfield. On peut penser que oui puisque le nouveau régionalisme est désormais un enjeu de politiques publiques nationales. La documentation empruntant les idées du nouveau régionalisme se retrouve partout et le discours se fraie graduellement un chemin à travers toutes les couches organisationnelles. Ce que l'on a pu observer cependant, c'est que ces études, développées spécifiquement pour la région de Baltimore, ont réellement réactivé un mouvement prorégionaliste et ont eu un impact direct sur l'action de plusieurs organisations non gouvernementales et gouvernementales. Cela se confirme à travers les entrevues effectuées auprès des représentants des organisations étudiées et en consultant la documentation produite par ces organisations. Le fait que ces études étaient par ailleurs cautionnées par des organisations locales comme les fondations semblent également avoir contribué à faire progresser le mouvement du régionalisme dans cette région. Le cas de Baltimore représente un terrain fertile pour étudier comment les idées urbanistiques sont véhiculées de la théorie vers la pratique.

## **Vers quelles réformes métropolitaines?**

Aussi modeste soit-elle, quelle forme cette réorganisation des pratiques métropolitaines adopte-t-elle? La première chose qui frappe l'attention lors de l'observation des institutions municipales et métropolitaines dans la région de Baltimore est certes l'implication des groupes non gouvernementaux dans les affaires publiques. Les grands projets de revitalisation du centre-ville de Baltimore ont nettement été initiés par des organisations privées qui proposaient un plan et un montage administratif ambitieux adoptant une forme de partenariats privés-publics. La dynamique métropolitaine n'y manque pas non plus puisqu'elle est marquée par l'intervention des acteurs non gouvernementaux dans un contexte où les gouvernements locaux de cette région sont jaloux de leurs pouvoirs respectifs et peu enclins à collaborer régionalement. C'est dans ce contexte que le concept de « gouvernance » puise tout son sens.

On observe ainsi que les pratiques régionalistes émergentes dans la région de Baltimore se caractérisent essentiellement par l'approche de type « gouvernance » sur la grille typologique de Hamilton. On se souviendra que la gouvernance évolue davantage à partir des processus et des fonctions à accomplir qu'à partir de la structure institutionnelle formelle. La gouvernance privilégie les formes de pouvoir souples plutôt que formelles, la collaboration à la coordination tout en reposant sur les processus et les réseaux davantage que les structures gouvernementales. On remarque dans le cas de Baltimore que les mesures régionales sont surtout initiées par les efforts des acteurs civiques qui tentent de faire avancer le débat et les politiques régionales. Les mesures élaborées évitent de toucher aux structures gouvernementales pour se concentrer sur la coopération entre les composantes régionales, qu'il s'agisse de gouvernements, d'institutions ou de groupes.

La création du *Greater Baltimore Alliance*, les efforts pour créer une structure de partage de l'assiette fiscale et les pressions politiques pour faire changer les pratiques du conseil régional en matière de planification des transports correspondent davantage à de la gouvernance qu'à des mesures gouvernementales. Le *Smart Growth* ne vise pas directement à encourager les gouvernements locaux à une plus grande collaboration. C'est plutôt par le biais du pouvoir de dépenser de l'État que le gouvernement du Maryland incite les gouvernements locaux à une certaine discipline au chapitre du contrôle de la croissance urbaine.

Bien entendu, la politique du *Smart Growth* est gouvernementale puisqu'elle relève de l'État. Mais à l'échelle métropolitaine, il s'agit plutôt d'une mesure particulièrement souple et décentralisée d'intervention dans les affaires locales. Nous sommes loin des mesures contraignantes pouvant être associées aux fusions, aux annexions municipales ou à la création d'un gouvernement métropolitain. Du point de vue métropolitain, le *Smart Growth* correspondrait en fait à une pratique de gouvernance métropolitaine sans le recours à de nouvelles instances métropolitaines, mais en ayant plutôt recours aux incitations positives par le biais du pouvoir de dépenser de l'État. La création d'une instance régionale vouée au développement économique comme le GBA peut pour sa part être associée avec une autre forme de gouvernance puisqu'elle repose sur un ensemble hétéroclite d'acteurs pour ses ressources et sa direction. En somme, les pratiques inspirées du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore ont une propension à adopter une approche de gouvernance plutôt que gouvernementale.

Dans le contexte étasunien, l'action métropolitaine commande d'ailleurs généralement un programme d'interventions publiques mobilisant autant les acteurs gouvernementaux que non gouvernementaux. Le cas de Baltimore n'est donc pas unique. La documentation étasunienne en études urbaines accorde d'ailleurs une attention beaucoup plus grande à la notion d'acteur non gouvernemental dans l'exercice du pouvoir municipal et métropolitain en comparaison de la documentation canadienne. Les recherches canadiennes ont tendance à adopter une tradition portant davantage sur l'étude des structures politiques ou administratives reflétant d'ailleurs le type de réformes municipales et métropolitaines récentes.

### **Pourquoi le régionalisme échoue-t-il ?**

Malgré certains progrès du régionalisme, l'exemple de Baltimore exprime autant l'échec du nouveau régionalisme que sa réussite. En fait, la construction théorique et conceptuelle du nouveau régionalisme dépasse largement la réalisation de politiques publiques concrètes inspirées de ce courant. Après tout, le *Smart Growth* tarde à obtenir les bénéfices escomptés concernant le contrôle de l'étalement urbain. Malgré de nombreux efforts consentis, il n'existe toujours pas de partage de l'assiette fiscale dans cette région et les structures des gouvernements locaux maintiennent un climat de compétition pour les ressources fiscales. La mise sur pied du GBA a certainement amélioré le climat du secteur

des affaires dans la région, mais l'état de la ségrégation sociale et raciale demeure inquiétant et le GBA n'a pas pour mission d'épouser les causes sociales.

La lenteur du mouvement du nouveau régionalisme exprime peut-être en quelque sorte les limites de la « gouvernance » caractérisée par la prédominance des acteurs non gouvernementaux dans les affaires publiques. En fait, l'implication des organisations non gouvernementales dans le nouveau régionalisme soulève une question fondamentale : est-ce que le secteur civique est en mesure de s'impliquer efficacement dans le processus menant à des solutions métropolitaines à moyen et à long terme? Les organisations à but non lucratif fonctionnent souvent en fonction des sources d'argent disponibles, des problèmes économiques, sociaux et politiques les plus urgents ou selon le bon désir de leurs dirigeants puisqu'ils ne sont imputables qu'à leurs membres et non pas à la population tout entière. Tous ces facteurs peuvent en outre être très fluctuants.

À l'opposé, le contexte de fragmentation politique et de compétition entre les gouvernements locaux représente un contexte structurel beaucoup plus constant que les programmes des organismes non gouvernementaux. Les leaders municipaux possèdent une imputabilité devant les citoyens beaucoup plus grande pour mettre de l'avant des politiques publiques ou pour les empêcher. C'est ainsi que les efforts visant des réformes métropolitaines sont habituellement anéantis par des oppositions vigoureuses et puissantes de la part des gouvernements locaux qui sont souvent contre les réformes métropolitaines susceptibles d'affecter leur souveraineté et les pouvoirs acquis. En somme, l'implication des acteurs civiques est nécessaire mais non suffisante pour engendrer des réformes substantielles en matière de gestion ou de gouvernance métropolitaine.

L'autre danger de la gouvernance est peut-être son mode de fonctionnement à l'extérieur des structures démocratiques. Les nouvelles instances issues d'un partenariat privé-public comme celui associé avec la création du *Greater Baltimore Alliance* sont souvent dirigées par une coalition d'acteurs publics et civiques. Cela étant dit, certains groupes d'intérêts arrivent souvent à contrôler ces organismes. Il est de plus en plus courant de voir ces organismes être financés à partir de ressources provenant du secteur public sans pour autant devoir répondre devant la population. Il s'agit là d'une structure de pouvoir comportant certains risques pour l'équité sociale.

La région de Baltimore demeure dominée par un système municipal largement héritée de l'ère industrielle. Dans un tel contexte, il est difficile de configurer un système institutionnel correspondant à la réalité métropolitaine. Les résistances des pouvoirs locaux sont importantes et l'État s'oriente davantage vers des solutions non institutionnelles avec le *Smart Growth*. La structure actuelle du conseil régional demeure consultative et ne fait pas l'unanimité. Même si le nouveau régionalisme suggère qu'il existe une réalité sociale, économique et spatiale toute métropolitaine, il n'est pas nécessairement acquis que cette réalité puisse se traduire par des institutions ou même une citoyenneté métropolitaine.

### **Les conditions de succès du nouveau régionalisme**

Nous avons pu remarquer à travers nos recherches que les arguments économiques représentent souvent le point d'entrée privilégié du régionalisme. C'est un peu comme si les avantages procurés par l'interdépendance économique entre les gouvernements locaux était plus perceptible que les autres formes d'interdépendance métropolitaine.

D'ailleurs, s'il existe un seul secteur où le nouveau régionalisme est un succès dans la région de Baltimore, c'est probablement celui du développement économique métropolitain avec la création du *Greater Baltimore Alliance*. De manière générale aux États-Unis, il semble que la compétitivité économique est souvent une considération primordiale et une porte d'entrée fréquente pour la réorganisation de la gouvernance métropolitaine. Il semble même que les initiatives économiques métropolitaines sont plus faciles à mettre en application que les applications dans d'autres domaines comme le partage de l'assiette fiscale, l'aménagement du territoire, la gestion de la croissance, le développement durable, etc. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il est plus facile de gérer des projets favorisant la génération de nouvelles ressources plutôt que des projets exigeant le partage de ressources ou des projets conçus pour accroître les contraintes au développement.

Le développement économique est généralement perçu comme un investissement qui peut rapporter des moyens plutôt que d'impliquer de nouvelles dépenses pour les gouvernements locaux. Cela s'explique peut-être aussi par le fait que l'interdépendance économique est plus perceptible que les autres secteurs potentiels d'interdépendance métropolitaine puisque l'organisation des systèmes économiques traverse tout naturellement les frontières gouvernementales; ou par le fait que la forme et la mission institutionnelles des

organisations de développement économique sont généralement limitées et ne comprennent généralement pas beaucoup de restrictions pour les gouvernements locaux. Baltimore ne fait pas figure d'exception, car on remarque qu'un grand nombre de régions métropolitaines se sont dotées d'organisations de développement économique métropolitaines. Ces organisations ont été créées afin d'accroître le partenariat économique entre les villes-centres et les banlieues (Bennet et Nathanson, 1997; Champagne, Collin, Pineault et Poitras, 2000).

Outre le développement économique, c'est peut-être aussi à travers le changement d'attitude concernant le développement urbain que l'on reconnaît les principaux gains du nouveau régionalisme pendant les années 1990. En proposant avant tout une conception urbanistique amplement articulée, le nouveau régionalisme met de l'avant une structure d'analyse renouvelée du développement métropolitain conduisant vers la création d'une vision renouvelée du développement urbain dans l'agglomération de Baltimore. Les plus récents écrits de David Rusk (1999) prennent une tangente différente par rapport à sa thèse initiale présentée en termes de villes élastiques et non élastiques.

Dans *Inside Game/Outside Game*, Rusk (1999) étudie les solutions régionales pouvant être mises de l'avant lorsque les possibilités de réforme des structures municipales sont bloquées. Les politiques associées avec le *Outside Game* requièrent des mesures de contrôle de l'étalement urbain, une meilleure répartition régionale de la pauvreté (via l'habitation) et la réduction des disparités fiscales entre les gouvernements locaux (impliquant le partage de l'assiette fiscale). Pour ce faire, l'établissement de ces politiques régionales passe par le leadership des élus à tous les niveaux de gouvernements et une influence politique vigoureuse de la part des acteurs civiques. Mais plus que tout, les réformes métropolitaines passent par un changement d'attitude et éventuellement une modification des lois qui encadrent le développement urbain et l'utilisation du sol. Il pointe tout particulièrement les législatures des États qui sont directement responsables des règles de fonctionnement des gouvernements locaux et des pouvoirs concernant l'utilisation du sol. Il est dit à ce chapitre que « *the next decade's battle must be fought in the statehouses.* » (p. 325). Tout cela dépend à la fin du pouvoir politique qu'obtient le régionalisme dans chaque région. Ce pouvoir politique ne peut s'obtenir que par une coalition des forces vives de la communauté régionale. D'après nos observations, ce pouvoir semble en voie de se constituer dans la région de Baltimore.

En fait, nous croyons qu'au moins quatre conditions essentielles sont nécessaires pour faire émerger un nouveau régionalisme vigoureux dans le champs des pratiques urbanistique :

1. un intérêt économique pour le régionalisme;
2. une mobilisation des acteurs civiques en faveur de réformes métropolitaines;
3. une détermination de la part des gouvernements supérieurs (tout particulièrement des législatures des États);
4. une faible opposition des gouvernements locaux envers les réformes métropolitaines.

Cependant, ces quatre conditions ne se concrétisent que très rarement de manière simultanée au sein des régions métropolitaines. Du côté de la mobilisation des acteurs, certaines régions seraient mieux pourvues en termes d'infrastructure civique et seraient plus à même de créer une mobilisation régionale envers certaines initiatives métropolitaines. Mais, même si des groupes ou des citoyens expriment leurs préoccupations pour les enjeux métropolitains, les législatures des États sont généralement réticentes à agir contre la volonté des municipalités dont les pouvoirs et l'autonomie sont généralement reconnus par les actes légaux. Les municipalités de banlieue voient souvent le régionalisme comme une mesure visant à leur enlever des pouvoirs ou des ressources pour les remettre à la ville-centre. Agir dans l'intérêt de la ville-centre et au détriment des banlieues peut s'avérer périlleux pour les États alors que les pouvoirs démographique et politique se sont simultanément déplacés vers les périphéries. Il est d'ailleurs extrêmement rare que les enjeux métropolitains ne soulèvent pas d'opposition de la part de gouvernements locaux ou de la population.

Pourtant, le régionalisme n'est plus désormais un enjeu appartenant exclusivement aux gouvernements locaux. Le nouveau régionalisme a contribué à soulever l'importance des régions métropolitaines pour la prospérité des pays et des États. Les enjeux du régionalisme dépassent les simples préoccupations pour la coopération et la coordination intermunicipale. Que ce soit par souci de compétitivité économique, de lutte à la pauvreté ou pour des questions environnementales, les gouvernements supérieurs et surtout les États sont de plus en plus sensibilisés, et avec raison, par les questions métropolitaines. Mais à l'opposé des provinces canadiennes, les États ont toujours été réticents à intervenir vigoureusement dans les affaires municipales.

Dans le système fédéral canadien, l'organisation municipale relève des provinces, mais à la différence des États-Unis la tradition en matière de politique municipale y est davantage interventionniste. Il faut souligner que le gouvernement fédéral canadien a été beaucoup moins actif au niveau municipal qu'il ne l'a été historiquement aux États-Unis. Ce qui a probablement conféré aux gouvernements locaux une protection supplémentaire quant à leur indépendance vis-à-vis les gouvernements supérieurs.

De manière générale, les provinces canadiennes ont été plus actives que les États dans la redéfinition du partage des responsabilités entre les différents paliers de gouvernements (provincial, régional et local). Ainsi, les régions métropolitaines canadiennes ont développé un mode de gestion métropolitaine avec l'établissement de municipalités régionales regroupant les municipalités comprises dans l'agglomération. Dès les années 1950 et 1960 on a vu apparaître au Canada des institutions régionales dont les plus cités sont ou ont été le *Métro Toronto*, le *Greater Vancouver Regional District* ou la Communauté urbaine de Montréal. Vers la fin des années 1990 et le début des années 2000, on a vu émerger une nouvelle vague de réformes municipales en Ontario et au Québec comprenant des modifications significatives des institutions régionales.

Une mesure telle que le *Smart Growth* semble être mieux adaptée aux conditions municipales et métropolitaines étasuniennes puisque contrairement aux solutions canadiennes, elle utilise une approche incitative plutôt que coercitive. Le recours au pouvoir de dépenser des États représente une forme d'intervention efficace en ce sens qu'elle contourne les principaux blocages au contrôle de la croissance urbaine par une meilleure utilisation des fonds publics. Malgré ses défauts et ses limites, le *Smart Growth* représente une mesure réaliste dans son contexte en respectant les limites acceptables politiquement en matière de pratiques métropolitaines.

### **Gouverner sans gouvernement à l'ère du nouveau régionalisme**

L'étude du nouveau régionalisme nous apprend en somme que le développement métropolitain est d'abord une question d'idées urbanistiques et que ces idées n'appartiennent pas uniquement aux gouvernements locaux. Notre thèse montre par ailleurs que les idées urbanistiques ne naissent pas spontanément. Elles sont construites

intellectuellement et elles s'articulent à travers des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui les modèlent selon leurs contingences spécifiques.

Les préoccupations pour les questions environnementales, le transport en commun, l'utilisation du sol, etc. méritent de faire partie des débats de société qui doivent impliquer les gouvernements locaux et centraux mais également les organismes civiques et les populations métropolitaines. Le régionalisme concerne des enjeux de société qui sont parfois des enjeux éthiques. Pour certains groupes il s'agit d'enjeux moraux<sup>108</sup>. Les acteurs économiques ont également un intérêt direct dans les enjeux métropolitains puisque dans un contexte de production postindustrielle, la compétitivité industrielle repose sur la qualité du bassin d'emploi et la fluidité des échanges économiques à l'intérieur d'une même agglomération.

Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis montre que le dynamisme des acteurs non gouvernementaux est beaucoup plus proactif qu'au Canada en ce qui concerne les enjeux métropolitains. Bien entendu les acteurs non gouvernementaux s'intéressent aux enjeux métropolitains au Canada également, mais on peut observer que les initiatives concernant les réformes métropolitaines viennent plus souvent des provinces que du milieu civique. À titre d'exemple, nous pouvons souligner le rôle des fondations dans l'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis. Les fondations jouent non seulement un rôle crucial dans l'émergence des nouvelles idées urbanistiques en accordant un support financier pour la publication d'études, mais elles contribuent directement à la mise sur pied de programmes, de stratégies ou d'institutions métropolitains. Ces fondations démontrent ainsi une capacité certaine à influencer l'agenda politique. Plusieurs rapports publiés par les organismes privés ou non gouvernementaux alimentent régulièrement les débats de société au Canada, mais rarement ont-ils un impact aussi grand qu'aux États-Unis lorsqu'ils investissent une cause ou une autre.

Le degré d'implication des organisations non gouvernementales aux États-Unis est aussi plus élevé qu'au Canada. Les organismes non gouvernementaux étasuniens semblent davantage proactifs. Non pas que la contribution du secteur civique au Canada n'est pas importante, bien au contraire, mais il semble participer aux débats de politiques que lorsque les

---

<sup>108</sup> Voir Annexe B : Le programme métropolitain de l'archidiocèse de Baltimore.

politiciens et les gouvernements les appellent plutôt que d'interpeller plus directement les gouvernements. Bien entendu, il existe des jeux de pouvoir invisibles qui se déroulent derrière les rideaux de part et d'autre des deux pays. Mais les mobilisations observées dans le contexte étasunien se démarquent en soulevant davantage les enjeux de société sur la place publique.

Cela est certainement lié aux différences de traditions politiques existant dans les deux pays. Au Canada, c'est comme si le pouvoir était confié aux politiciens et aux gouvernements au pouvoir pendant tout un mandat électoral, généralement d'une durée de quatre années. Les électeurs et les groupes civiques se contentent davantage de collaborer ou de critiquer les initiatives gouvernementales au fur et à mesure. Aux États-Unis, les échéances électorales sont plus rapprochées pour les législateurs d'État et un grand nombre de positions électives. Tous les deux ans, des élections importantes ont lieu aux États-Unis qui peuvent faire balancer le pouvoir. Il existe un nombre important également de positions électives au niveau local. Ce qui fait en sorte que le pouvoir n'est jamais complètement acquis et que les personnes occupant ces postes sont en perpétuelle campagne électorale. Il en ressort que le pouvoir est beaucoup plus marchandé aux États-Unis en comparaison du Canada. Les organismes non gouvernementaux ont ainsi développé une habilité pour influencer les agendas politiques et pour créer des coalitions visant à influencer le pouvoir.

Les formes de gouvernance qui émergent de cette forme d'exercice du pouvoir s'appuient notamment sur des institutions flexibles et des formes non gouvernementales de pouvoir comme nous l'avons vu. Cela comporte une part de risques. Tout spécialement au chapitre de l'imputabilité des politiques et des dépenses publiques. Mais le fait de ne jamais avoir de représentants ou d'élections au niveau métropolitain empêche l'émergence d'une forme ou une autre de « citoyenneté » à l'échelle régionale. Dans un tel contexte, les intérêts locaux continuent à prédominer. Il faudra attendre encore quelques années pour vérifier si les réformes métropolitaines canadiennes réussiront à créer une réelle citoyenneté métropolitaine. Il sera tout aussi intéressant de continuer à comparer les deux modèles Canada/États-Unis afin de vérifier si le dénouement des formes de régionalisme qui s'y exercent donnent des résultats significativement différents. Cela permettra de tirer des leçons valables pour les futures approches urbanistiques, car il est certain que les régions métropolitaines continueront d'évoluer.

Aussi, il sera intéressant d'étudier lors de recherches ultérieures l'effet des approches basées sur la coopération volontaire aux États-Unis. Est-ce que les régions métropolitaines prendront par elles-mêmes conscience de leur interdépendances? Est-ce que la structure fragmentée des régions métropolitaine nuira à leur développement? Est-ce que les mécanismes financiers des gouvernements centraux tels que les incitations fédérales ou le programme *Smart Growth* réussiront à faire émerger une gouverne métropolitaine efficace? Ce sont là autant de pistes de recherches qui pourront être réalisées lors d'études comparatives entre le Canada et les États-Unis. Les deux pays offrent une base d'analyse comparative fort prometteuse puisqu'en adoptant des chemins opposés, ils offrent la possibilité d'étudier l'efficacité des deux approches institutionnelles dans un contexte spatial et historique similaire sur le plan du développement économique et territorial.

À plus court terme, que peut-on tirer des différences entre le régionalisme se pratiquant aux États-Unis et celui se pratiquant au Canada? Même si le Canada semble avoir une longueur d'avance en matière de réforme des institutions métropolitaines, il n'en demeure pas moins que des leçons fort intéressantes peuvent être puisées à partir de l'expérience étasunienne. À commencer par la construction d'un argumentaire particulièrement développé par le milieu universitaire et les intellectuels qui ont su mettre le doigt sur certains enjeux métropolitains presque universels à partir des principes d'interdépendance, de compétitivité et de viabilité métropolitaine. Enfin, l'implication des organisations non gouvernementales représente une ressource qui demeure à exploiter davantage au Canada. Ces groupes portent souvent une grande part du dynamisme d'une région. Ils méritent certes d'être mieux intégrés à l'élaboration de politiques publiques métropolitaines puisqu'ils représentent une ressource essentielle pouvant faire la différence entre une région métropolitaine entreprenante et une région métropolitaine statique. Car la pire chose qui puisse arriver à un pays, c'est que ses régions métropolitaines s'enlisent dans l'inertie.

## **Annexe A**

### **Guide d'interview**

---

#### **1. Context**

- I. How does your organization define the metropolitan area (or territory)?
- II. What have been the « key metropolitan issues » or « significant regional projects » for the past years? (transport, economic development, tax base sharing, etc.)
- III. According to you, what are the actors, groups or organizations that are significantly active at the regional level?
- IV. Can you identify some significant events (studies, seminar, conference, public consultation) that could have influenced the development of metropolitan initiatives or advocating for regionalism?
- V. For how long does your organization have a metropolitan program? Can you describe the elaboration of this program from the beginning?
- VI. According to you, what are the factors that have favored the elaboration of this program?

#### **2. Interorganizational policy and partnership**

- I. Do you have a collaborative partnership with other organizations in order to carry out metropolitan initiatives? Can you describe the nature of this collaboration?
- II. What is the relation of your organization with the city?
- III. What is the relation of your organization with the suburbs?

#### **3. Development of a regional vision**

- I. How does your organization define the regional (metropolitan) problem? What was the process of problem definition?
- II. What are the regional issues that have priority for your organization?
- III. What are the means, the strategies or other consultative capacity used to develop consensus among the regional actors about the future of the region?

#### **4. Implementation of a metropolitan program**

- I. What are the means and mechanisms developed to implement the regional program of your organization? Or to make the program effective?
- II. What is the role of your organization regarding the Greater Baltimore Alliance?
- III. [Off the record] - What do you think of this organization? Do you think the economic development strategy of this organization is really effective? Does it really work?

#### **5. General questions**

- I. I am looking for all kinds of reports on metropolitan issues or regional economic development projects; press reviews; planning documents. Documents about your regional program.
- II. Do you have written information about your organization? (history, mission, etc.)



## **Annexe B**

### **Les expériences non retenues dans la thèse**

---

#### L'expérience du Greater Baltimore Technology Council

La création du *Greater Baltimore Technology Council* (GBTC) au début des années 1990 en est un exemple. Cependant, l'origine du GBTC est presque exclusivement le résultat d'une initiative privée. Plus précisément, le Greater Baltimore Committee (GBC) a lancé le GBTC en réponse aux problèmes et aux inquiétudes concernant le milieu des affaires technologiques. La fonction du GBTC est spécifiquement corporative et sectorielle. C'est-à-dire que cet organisme vise à promouvoir et à réseauter le secteur de la haute technologie et à répondre aux besoins de ses membres exclusivement. En ce sens, le GBTC ne tente pas directement de développer un nouveau modèle de régionalisme afin d'améliorer la communauté régionale tout entière. Le GBTC n'est d'aucune manière mandaté par un quelconque gouvernement et son rôle est plutôt limité<sup>109</sup>. Il s'agit donc d'un organisme d'intérêt dont la mission première est de défendre les avantages pour ses membres et non pas les intérêts régionaux directement. Pour toutes ces raisons, le GBTC ne se qualifie pas pour les besoins de la présente étude.

#### Les plans de développement stratégiques de quelques gouvernements locaux

On retrouve également des traces du nouveau régionalisme à l'intérieur des plans de développement stratégiques de la ville de Baltimore et du comté de Howard. L'élaboration du plan stratégique *PlanBaltimore* et du plan stratégique du comté d'Howard représentent tous deux l'expression des gouvernements locaux et de leur population respective en ce qui concerne leur représentation de l'avenir. À travers ces deux processus récents dans la ville et ce comté, on retrouve une sensibilisation grandissante envers le régionalisme.

Dans le cas de *PlanBaltimore*, il s'agit du premier plan stratégique de développement urbain pour la ville de Baltimore en plus de vingt ans. La version finale du *PlanBaltimore* a été publiée durant l'été 1999. Le plan stratégique incluait un chapitre sur l'importance de créer une ville mondiale de première classe et de travailler régionalement pour y arriver et pour résoudre les problèmes socio-économiques profonds qui affligent toujours la ville-centre. Le plan traite notamment d'un nouvel esprit de partenariat métropolitain et aborde le régionalisme en établissant que la ville de Baltimore est le cœur d'une région métropolitaine et recommande de gérer la croissance urbaine afin de préserver et renforcer les communautés des quartiers centraux. Le plan se contente en somme de définir le rôle central de la ville de Baltimore dans son environnement métropolitain.

Pour exécuter ces objectifs, le *PlanBaltimore* suggère que la ville de Baltimore travaille en collaboration avec les gouvernements locaux avoisinants et s'appuie sur d'autres partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux afin d'initier des solutions métropolitaines. Le projet approuve notamment les principes du programme *Smart Growth* de l'État du Maryland qui coïncide avec l'introduction du régionalisme comme une dimension importante du *PlanBaltimore*. De plus, le plan propose d'appuyer le CPHA et le GBC dans leur initiative

---

<sup>109</sup> Au moment de l'étude, l'organisation était dotée d'une structure administrative simple comprenant trois personnes : un directeur général, un directeur adjoint et un adjoint marketing.

visant à établir une répartition régionale de l'assiette fiscale métropolitaine; d'appuyer la *Greater Baltimore Alliance* (GBA) afin de lancer l'économie de la région et de créer un système régional coordonné pour la formation de la main-d'œuvre; d'encourager le *Baltimore Metropolitan Council* (BMC) à intégrer les principes du projet *Smart Growth* dans ses activités de planification des transports métropolitains; etc. En somme, le plan appuie les initiatives régionales existantes sans pour autant s'impliquer directement dans la construction d'un nouveau régionalisme dans l'agglomération. Le plan reconnaît en même temps le pouvoir limité dont dispose la ville de Baltimore sur les initiatives et enjeux métropolitains.

Il faut également mentionner que cette initiative avait été adoptée vers la fin du mandat du maire sortant de la ville de Baltimore, Kurt Schmoke. Le nouveau maire de Baltimore, Martin O'Malley, élu peu après la publication de *PlanBaltimore* en novembre 1999 avait plutôt fait campagne sur les enjeux de lutte au trafic de la drogue, au crime et à la violence dans la ville ainsi qu'en faveur de l'assainissement des finances et l'amélioration des services municipaux. Ainsi, le nouveau maire ne parle plus de *PlanBaltimore*, mais parle désormais de *Neighborhood Planning Program*. Même auprès du *Department of Planning* de la ville de Baltimore, le *PlanBaltimore* est désormais devenu un fragment d'archive plutôt que le guide général de l'approche de la ville en matière de planification urbaine<sup>110</sup>.

Quelques indications révèlent également qu'il y existe une considération grandissante pour les questions métropolitaines dans les comtés de banlieue également. Par exemple, le plus récent *Strategic Economic Development Plan* du comté de Howard élaboré en 1998 comprend une section concernant exclusivement le régionalisme. La vision métropolitaine du plan se résume en trois objectifs :

- garantir que l'information locale actuelle, comme les biens immobiliers, le zonage, l'infrastructure et la main-d'œuvre, soient compris dans la base de données de l'État et utilisés à des fins de développement économique régionaux;
- promouvoir la planification intermunicipale et les efforts du comté afin d'assurer que les infrastructures et l'utilisation du sol soient cohérentes et compatibles avec les gouvernementaux municipaux limitrophes;
- assurer une participation active dans les forums économiques métropolitains ou des programmes favorisant l'entrepreneuriat régional.

Une autre indication démontrant que le comté d'Howard se dirige vers une nouvelle façon de penser le développement urbain regarde une certaine préoccupation envers la préservation et la reconstruction des quartiers existants (*Baltimore Sun*, 03/14/1999). Malgré le fait que ce comté a été la zone de croissance la plus rapide et la banlieue la mieux nantie de la région de Baltimore pendant des décennies (voir tableaux 4.1 et 4.2), certaines composantes du comté de Howard ont commencé à connaître leur part des problèmes urbains typiques aux villes-centres. On note notamment : une hausse de la criminalité; des logements moins bien administrés qui

---

<sup>110</sup> Voir le site Internet du *Department of Planning* : <http://www.ci.baltimore.md.us/government/planning/index.html>.

s'étiolent; des problèmes dans les écoles publiques se répercutant sur les résultats académiques; l'apparition de secteurs industriels en déclin; la rareté grandissante du territoire disponible pour le développement<sup>111</sup>.

C'est pourquoi, parmi les problématiques les plus importantes identifiées par le groupe de travail, on reconnaît l'importance d'un régionalisme responsable et d'une croissance durable<sup>112</sup>. Le plan reconnaît donc que les problèmes concernant le développement économique, le transport, l'habitation, l'éducation, le zonage, les politiques de développement, le traitement de l'eau et des eaux usées aussi bien que les protections de l'environnement s'étendent au-delà des limites locales et devraient être appréhendés dans une perspective régionale. Le plan d'ensemble prend ainsi en considération les enjeux qui sont de portée métropolitaine. Mais ces enjeux dépassent ceux de la région immédiate de Baltimore. Étant situé relativement près de la région métropolitaine de Washington DC, le plan suggère des orientations stratégiques basées sur la localisation privilégiée du comté de Howard à l'intérieur du corridor Baltimore-Washington. Le plan d'ensemble reconnaît donc ses liens économiques et sociaux avec la région métropolitaine étendue incluant deux noyaux urbains de Baltimore et Washington D.C.

Mais au-delà des grands principes, les moyens à mettre en œuvre afin de participer à la création du régionalisme demeurent davantage à un niveau rhétorique plutôt que pratique. Tout comme *PlanBaltimore*, il s'agit ici d'une volonté de collaborer au niveau métropolitain par le biais des initiatives existantes tout en supportant d'autres organisations. Ainsi, comme il était difficile, voire impossible de mesurer l'impact de ces deux plans stratégiques sur les politiques publiques lors du terrain de recherche, nous avons pris la décision de ne pas intégrer ces dernières expériences à la présente recherche.

#### Le programme métropolitain de l'archidiocèse de Baltimore

En 1998, l'archidiocèse de Baltimore mettait en action un programme intitulé *Beyond the Boundaries : New Challenges of Faith in Metropolitan Baltimore* (Archidiocèse de Baltimore, 1998). Le programme se définit comme une formation spirituelle et un programme de réflexion qui vise à aider les catholiques de la région métropolitaine de l'agglomération de Baltimore à apprendre davantage sur leur foi et sur la région dans laquelle ils vivent. Le titre du programme d'action s'inspire directement des publications de Peirce *et al.* mais son inspiration directe se rapproche davantage des idées de Rusk sur le nouveau régionalisme.

C'est en 1996, l'année de publication de *Baltimore Unbound* de Rusk, que l'archidiocèse a commencé à s'intéresser aux problèmes urbains. C'est également en 1996 que l'évêque John H. Ricard a créé le *Inter-Vicariate Task Force on Regional Issues* afin d'étudier les conclusions et les recommandations proposées dans le livre de

---

<sup>111</sup> Sur les 160 640 acres zonés résidentiels du comté, 112 277 (environ 70 %) sont déjà aménagés ou représentent des terrains qui ne peuvent être aménagés comme les aires de protection, les zones vertes, les zones boisées, etc., ce qui limite la quantité de territoire disponible pour le développement.

<sup>112</sup> Les cinq principes organisationnels du projet sont *Responsible Regionalism*, *Preservation of the Rural West*, *Sustainable Growth*, *Working with Nature*, et *Community Enhancement*.

Rusk. Le groupe de travail a tenté de créer une perspective régionale pour aider les dirigeants pastoraux de l'archidiocèse à traiter des problèmes sociaux, économiques et politiques touchant la région tout entière.

Après avoir étudié l'analyse et les conclusions de Rusk (1996) sur le nouveau régionalisme, le groupe de travail de l'archidiocèse n'a pas cherché à promouvoir une stratégie politique particulière pour traiter des problèmes régionaux. C'est en quelque sorte à l'origine des valeurs religieuses et pour partager l'intérêt commun avec la communauté municipale et régionale de Baltimore que le programme *Beyond the Boundaries* a été conçu.

L'autre principe fondamental se retrouve dans la communion eucharistique avec Jésus et dans l'engagement des uns avec les autres. Il est écrit dans le programme : « *truly authentic eucharistic worship instills in us a care and concern for every human person* » (p.4). D'une certaine façon, l'archidiocèse veut créer une interdépendance parmi tous les citoyens catholiques et les autres citoyens de la région de Baltimore.

Le programme a été créé comme une nouvelle ressource pour les gens impliqués activement au sein de la vie ecclésiastique. Il a été aussi créé afin d'enseigner les principes du régionalisme par l'entremise de sessions de cours particuliers pour des petits groupes de participants. En somme, la mission de ce programme régional comporte trois buts fondamentaux : un but de formation, un but spirituel et un but d'engagement :

1. Le but de formation cherche à informer les participants de certains aspects de l'enseignement social de l'Église catholique, du contexte de la région métropolitaine de Baltimore dans laquelle les fidèles demeurent et de certains concepts du nouveau régionalisme. L'Église veut également explorer le régionalisme comme une solution potentielle pour l'amélioration du bien-être général de toute la population de la région.
2. Le but spirituel vise à accroître la foi des participants afin qu'ils puissent comprendre la connexion vitale de la foi catholique et de la mettre en pratique dans l'Église tout comme dans la communauté civique.
3. Le but d'engagement cherche à encourager les participants à s'impliquer dans les enjeux de nature métropolitaine en les tenant informés de manière à ce qu'ils puissent être en mesure de participer aux discussions publiques de ces enjeux et de tenter de les résoudre en tenant compte de la dignité, des droits et des responsabilités de l'ensemble des citoyens de la région.

Le but et la portée de ce programme demeurent toutefois résolument spirituels. Comme il ne s'agit pas explicitement d'un programme conduisant à l'élaboration de politiques publiques, nous avons pris la décision de ne pas inclure cette expérience dans l'analyse de la thèse.

#### La participation des médias dans le débat sur le nouveau régionalisme

Les médias, et particulièrement les journaux, sont rarement indifférents aux débats sur le régionalisme. Ils peuvent être en faveur du régionalisme ou non, leurs opinions peuvent aussi changer au cours du temps, mais généralement, ils ont une position éditoriale sur le sujet. Il ne fait aucun doute que la couverture médiatique augmente la sensibilisation de la population sur les enjeux du régionalisme. Dans le cas de Baltimore, au moins deux journaux quotidiens ont une importance au niveau régional : le *Washington Post* et le *Baltimore Sun*.

Le *Washington Post* comprend une section métropolitaine quotidienne qui traite des affaires courantes de Baltimore. De plus, ce journal compte parmi ses rangs un journaliste politique remarquable en matière d'enjeux métropolitains, le chroniqueur Neal Peirce, coauteur de *Breaking the Boundaries* et un militant de la première heure du nouveau régionalisme. Dans sa chronique, il a souvent traité des problèmes métropolitains aux États-Unis. À quelques reprises, Peirce se sert de Baltimore comme étude de cas pour appuyer ses commentaires. Bien entendu, Peirce est en faveur des principes du nouveau régionalisme et utilise également d'autres médias pour réaliser sa campagne prorégionaliste. Il a notamment créé un site Internet nommé *Citistate*.

Le *Baltimore Sun* est généralement aussi en faveur du régionalisme. Cette position a été confirmée lorsque le journal a publié en janvier 1998, une série éditoriale sur la façon dont la ville de Baltimore et les comtés environnants pourraient mieux travailler ensemble. Entre le 4 et le 10 janvier, huit articles ont été publiés révisant les aspects les plus importants du régionalisme dans l'agglomération de Baltimore. Ces huit articles résumaient la position éditoriale du journal par rapport au nouveau régionalisme.

Dans *Walking City to Expanding Suburbs*, par exemple, l'article jette un regard sur les facteurs qui ont fait passer Baltimore d'une ville *piétonnable* à une plus grande zone métropolitaine. Après avoir réexaminé le régionalisme, cet article a donné de l'importance aux manifestations concrètes d'interdépendance entre la ville de Baltimore et les comtés suburbains en présentant la région métropolitaine de Baltimore comme étant une seule économie, une seule société. L'article arrive à la conclusion que le régionalisme est une « *inescapable reality to encourage* ».

L'article suivant, *Shared Funding for Culture* soutient que tous les gouvernements locaux de la région tirent profit des musées et des institutions culturelles, mais ce n'est pas tous les gouvernements locaux qui paient pour assurer leur survie. Par exemple, le musée d'art le plus important de la région, le *Baltimore Museum of Art*, reçoit près de 3 millions de dollars de la ville de Baltimore alors que la contribution du comté de Baltimore se situe à moins de 200 000 \$ et moins encore pour les autres comtés : Howard (18 000 \$), Harford (15 000 \$), Anne Arundel (12 000 \$) et Carroll (375 \$). La même situation se répète pour plusieurs autres institutions culturelles qui sont grandement utilisées par les résidents de banlieues. Après avoir étudié les modèles de financement culturels régionaux de d'autres villes, l'article envisage la réplique d'un modèle de partage métropolitain du financement des institutions culturelles. Un tel système représenterait une étape importante pour assurer la stabilité du financement des institutions qui contribuent à la qualité de vie de la région conclut l'article.

Le sujet du transport est abordé dans *Put the Mass in Mass Transit*. En examinant les énormes sommes d'argent investies dans le système autoroutier de l'agglomération (plus de 6 milliards de dollars entre 1988 et 1998) incluant la construction de nouvelles autoroutes récemment inaugurées, l'article souligne le fait que le trafic s'est néanmoins aggravé et l'heure de pointe est plus longue qu'auparavant. Entre 1988 et 1997, 70 % du budget des transports du Maryland a été consacré aux autoroutes alors que le transport en commun n'a reçu que 22 % du budget. Maintenant que le réseau autoroutier interétatique est presque achevé, l'article suggère de consacrer davantage de ressources et d'attention au système d'autobus régional et au système de train léger régional. C'est le seul moyen de se débarrasser du trafic et de relier les gens de la ville-centre aux emplois disponibles en banlieue.

Le problème racial est abordé dans *Hold the Race Card* qui déclare que la « *race has nothing to do with the Baltimore area's reticence to forge regional solutions—and everything to do with it* ». Il est facile d'associer le

manque de coopération régionale dans l'agglomération de Baltimore au problème racial dans un contexte de ségrégation aussi grand que celui qui existe à Baltimore. Et que ce soit la ville-centre ou les banlieues, elles jouent la *carte de la race*. Les noirs croient que la dispersion des logements dans les comtés de banlieue de la population pauvre de Baltimore est une menace à leur communauté locale et à leur pouvoir électoral. Les blancs abandonnent la ville-centre avec ses problèmes qu'ils associent souvent au problème racial. Trop souvent, les élus municipaux de la ville et des banlieues misent sur l'appréhension des gens des deux côtés afin d'être réélus au lieu de faire face au problème le plus important de Baltimore. L'article tire la conclusion que la race ne devrait pas être un obstacle à la coopération régionale et qu'il faut maintenant faire place à un leadership politique prêt à surmonter les préjugés raciaux dans la région.

L'article intitulé *The Need for Affordable Housing* souligne la concentration disproportionnée de logements abordables dans certaines régions et la rareté de ces logements dans d'autres régions. Cette situation devient incohérente. Dans les comtés de Carroll et d'Howard où le prix moyen d'une maison est de plus de 150 000 \$ et où les appartements sont clairsemés, les jeunes familles de classe moyenne, les employés peu rémunérés et même les employés à salaire moyen ne peuvent se permettre d'acheter une maison ou de vivre à cet endroit. Dans ces comtés où voyager en transport en commun est plutôt difficile, les employés peu rémunérés sont difficiles à trouver pour assurer des positions dans le commerce de détail ou la restauration. En faisant référence au modèle acclamé de la politique de logements à prix modique du comté de Montgomery, l'article appuie des politiques similaires pour la région de Baltimore afin d'assurer une meilleure distribution de logements à prix modique dans l'ensemble de la région.

Dans *Tax Sharing Makes Sense*, l'article considère le partage de l'assiette fiscale métropolitaine comme l'un des meilleurs moyens d'encourager la coopération métropolitaine. Il est également envisagé comme une solution environnementale pour la planification de l'utilisation du sol puisque chaque gouvernement local pourrait bénéficier directement ou indirectement de l'arrivée de nouvelles entreprises quelle que soit leur localisation. Selon le système actuel, chaque gouvernement local essaie d'attirer pour lui-même les nouvelles entreprises ou les résidents afin d'augmenter ses revenus fiscaux et garder ainsi ses taux de taxation bas. La solution de partage de l'assiette fiscale pourrait aussi réduire la compétition intermunicipale. À cette fin, l'article est d'un grand soutien pour la *Citizen Planning and Housing Association* et pour le *Greater Baltimore Committee* dans leur effort à mettre en place un système de partage de l'assiette fiscale dans l'agglomération de Baltimore.

L'article d'après débute en posant la question suivante : qu'est-ce qui distingue Baltimore d'un bon nombre de régions métropolitaines qui envisagent des approches régionales ou qui en ont déjà réalisé? Dans *How we compare with elsewhere*, l'article déclare que « *other areas appear fixated on quality of life for themselves, their children and future generations. We don't* » Les endroits aux prises avec de graves problèmes sociaux ne sont pas aussi intéressants que les endroits sécuritaires et où il fait bon vivre. Baltimore est une zone métropolitaine ayant un taux élevé de disparité régionale et d'importants problèmes sociaux à résoudre afin d'améliorer son image et sa compétitivité.

L'article final, *2020 Vision for Baltimore*, étudie l'impact à long terme de l'étalement urbain sans mesures de contrôle de la croissance que l'article décrit comme une fuite en avant. L'article signale que « *running away offers, at best, short-term comfort. Over time, it spells disaster for Maryland* ». Qu'arrivera-t-il si la situation s'aggrave au lieu de s'améliorer en matière de criminalité, de trafic routier, d'éducation publique, de qualité de l'air et de l'eau,

d'occupation du sol et qu'arrivera-t-il si ces problèmes s'étendent aux banlieues? La conclusion principale à propos de cette question est que la région bénéficierait d'une approche davantage métropolitaine des problèmes urbains.

Le *Baltimore Sun* a également participé directement aux forums concernant les intérêts communs entre les régions de Baltimore et de Washington. Par exemple, le 17 novembre 1998, le journal a parrainé un forum communautaire intitulé *Baltimore-Washington Regional Cooperation Opportunities and Obstacles* qui mettait l'accent notamment sur la candidature conjointe pour les Jeux olympiques de 2012 ainsi que sur d'autres possibilités de développement économique (*Baltimore Sun*, 10/31/1998). Les Jeux olympiques ont ensuite été présentés comme une activité qui pourrait rendre le concept du régionalisme plus concret et comme une nouvelle occasion de mettre l'accent sur les intérêts communs de la région Baltimore-Washington (*Baltimore Sun*, 04/12/1998).

Bien entendu, la participation des journaux dans le débat sur le régionalisme s'est révélée une ressource essentielle pour renseigner les citoyens, les organisations civiques, les dirigeants d'entreprise et les élus municipaux sur l'interdépendance métropolitaine, les problèmes régionaux et les solutions régionales éventuelles. Sans aucun doute, ce genre de participation a contribué à sensibiliser la population sur les enjeux du nouveau régionalisme et peut-être même à créer un soutien démocratique pour un changement de philosophie politique des élus municipaux. Cependant, si les médias peuvent jouer un rôle important dans la promotion du régionalisme, cela ne conduit pas directement à l'élaboration concrète de politiques publiques. C'est principalement pour cette raison que notre analyse de la portée des médias dans le débat sur le nouveau régionalisme s'en est tenu qu'à une description sommaire.



## Bibliographie

---

- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2002). A Thematic Chronology of Planning.  
<http://www.planning.org/pathways/regional.htm>
- ARNOLD, Joseph L. (1990). « Baltimore. Southern Culture and a Northern Economy », dans BERNARD, Richard M. (dir.), *Snowbelt Cities. Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest Since World War II*, Bloomington, Indiana University Press, p. 25-39.
- ASCHER (1995). *Metapolis, ou l'avenir des villes*. Paris, Éditions Odile Jacob, 349 p.
- ATKINS, Patricia S. (1996) « Coping with Externalities : Regional Councils and Challenges of Management and Governance », dans GARGAN, Jonh J. (dir.), *Handbook of Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, Publisher, p. 419-435.
- ATKINS, Patricia S. (1997). « Local Intergovernmental Agreements: Strategies for Cooperation », dans International City County Management Association, *MIS Report*, vol. 29, no 7, juillet, p. 1-11.
- ATKINS, Patricia S. et Laura WILSON-GENTRY. (1992). « An Etiquette for the 1990s regional council », *National Civic Review*, Fall-Winter, p. 466-487.
- BAIROCH, Paul (1985). *De Jéricho à Mexico : villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 707 p.
- BALTIMORE ARCHBISHOP (1999). Baltimore Archbishop Web Site, <http://www.archbalt.org>. (consultation le 15 janvier 2002).
- BALTIMORE ARCHDIOCESE (1998). *Beyond the Boundaries. New Challenges of Faith in Metropolitan Baltimore*, Baltimore, MD version 3, 18 p.
- BALTIMORE METROPOLITAN AREA STUDY COMMISSION (1963). *Final Report and Technical Supplement to Final Report*, Baltimore, MD.
- BALTIMORE METROPOLITAN COUNCIL (1998). *Regional Economic Indicators*.
- BALTIMORE METROPOLITAN COUNCIL (2000), *What is Vision 2030*, Brochure, 1 p.
- BALTIMORE METROPOLITAN COUNCIL. (2002). Site internet. <http://www.baltometro.org/index.asp>
- BALTIMORE PARTNERSHIP (2002). Site internet. <http://www.balto-region-partners.org>
- BALTIMORE REGIONAL PARTNERSHIP (2001) *Planning for Sprawl : A look at projected residential Growth in the Baltimore Region*, 12 p.
- BALTIMORE SUN (1999). « Billions in transit funding put at risk », 27 juillet.
- BALTIMORE SUN (1977). « Baltimore than you know », 11 mai.
- BALTIMORE SUN (1991). « Going beyond Baltimore and beyond », by PEIRCE, Neal, Lenneal HENDERSON et Curtis JOHNSON, Septembre 8.
- BALTIMORE SUN (1993). « Baltimore Region Inc. », 25 Septembre.
- BALTIMORE SUN (1993). « City, 5 counties to recruit firms on a regional basis. \$250 000 allotted for joint marketing », 22 Septembre.
- BALTIMORE SUN (1995). « Baltimore alliance shifts, will get board of director », 15 mai.
- BALTIMORE SUN (1995). « Shifting development efforts. Mayor Schموke assigns alliance oversight to GBC », 16 mai.
- BALTIMORE SUN (1996). « Practical regionalism; GBC's new leader: Frank Bramble wants to refocus the Greater Baltimore Committee », 20 mai, Editorial.
- BALTIMORE SUN (1997). « From staff and wire reports », 20 février.
- BALTIMORE SUN (1997). « GBA Names Woman CEO. Morfessis chosen to retain, attract industry to region », 1 mars.
- BALTIMORE SUN (1997). « Going independent. Baltimore Alliance: Three-year-Old private-public regional group hires first president », 8 mars.

BALTIMORE SUN (1997). « Growth tied to unity, identity. Metro Alliance's chief seeks city, county to coordinate growth », 5 mars.

BALTIMORE SUN (1997). « Metro area needs new image. Greater Baltimore Alliance Plans ads to attract companies; marketing », 2 octobre.

BALTIMORE SUN (1997). « Metro Area's New Hope for Harmony », 30 mars.

BALTIMORE SUN (1998). « A Run for the 2012 Olympics », 4 Décembre.

BALTIMORE SUN (1998). « Forum Nov. 17 to explore Baltimore-D.C. mutuality », 31 octobre.

BALTIMORE SUN (1998). « GBA Pleased with progress of marketing plan », 11 février.

BALTIMORE SUN (1998). « GBC to address nonbusiness issues », 2 octobre, p. 3c.

BALTIMORE SUN (1998). « Regionalism campaign goes local », 27 février.

BALTIMORE SUN (1998). « Transport proposal criticized », 17 Novembre.

BALTIMORE SUN (1998). Regionalism That Works: A Series From The Baltimore Sun Editorial.

BALTIMORE SUN (1999). « Boring, but regionalism is important to Maryland », 8 juin.

BALTIMORE SUN (1999). « Business seer agrees to look deep into Baltimore's future », 17 décembre.

BALTIMORE SUN (1999). « CareFirst reportedly is set to abandon plan to leave city », 11 décembre.

BALTIMORE SUN (1999). « GBC aims to halve local murder rate, its new leader says », 26 mai.

BALTIMORE SUN (1999). « Regional planners need to move area in new directions », 30 août.

BALTIMORE SUN (1999). « Ryland to move to California », 26 octobre.

BALTIMORE SUN (1999). « Suburb begins to show its age », 14 mars.

BALTIMORE SUN (1999). « Taking steps to halve the region's murder rate », 8 juin.

BALTIMORE SUN (2000). « Area business leaders agree to participate in review of city agencies », 26 janvier.

BALTIMORE SUN (2000). « City a long way from halving crime, GBC says But progress is being made, business leaders say », 16 mai.

BALTIMORE SUN (2000). « City can save millions, business leaders say mayor enthusiastic at recommendations in 500-page report », 26 juillet.

BALTIMORE SUN (2000). « Few smarts on sprawl », 14 janvier.

BALTIMORE SUN (2000). « GBC lists legislative agenda », 7 janvier.

BALTIMORE SUN (2000). « Legislature is very kind to business », 12 avril.

BALTIMORE SUN (2000). « Manufacturer Danaher to relocate in Maryland », 24 mars.

BALTIMORE SUN (2000). « Mass transit plan seeks reduced fares, expanded services Proposal linked to Smart Growth », 8 décembre.

BALTIMORE SUN (2000). « Predicted Olympic windfall: \$5 billion Study on area bid for 2012 Games forecasts major boon », 8 décembre.

BALTIMORE SUN (2000). « Trying to put some pop into Baltimore's image Consultant: Faith Popcorn has made millions helping companies "position" themselves. Can she work the same magic for Charm City? », 9 juin.

BALTIMORE SUN (2001). « Arts-rich Baltimore should better leverage its assets », 13 novembre 2001.

BALTIMORE SUN (2001). « Burch takes helm at GBC Business group installs new leader, who outlines agenda », 11 mai.

BALTIMORE SUN (2001). « GBC agenda focuses on growth initiatives Goal-setting: One priority is redevelopment of area north of Johns Hopkins medical campus », 16 mai.

BALTIMORE SUN (2001). « Meetings set on regional development. Local officials plan to gather public input on transportation, land use », 5 avril.

BALTIMORE SUN (2001). « Predicting the future Vision 2030: Long-range strategizing must include Washington area's impact », 6 octobre.

BALTIMORE SUN (2001). « Regional perspective promised for area transportation plan 'Vision 2030' conceived to forestall traffic woes », 16 mai.

BALTIMORE SUN (2001). « Sprawl defies good intentions. Visions: Smart Growth is a breakthrough concept for the state, but most counties aren't yet serious about preserving rural land », 9 novembre.

BALTIMORE SUN (2001). « Studies find no end to sprawl Smart Growth adherence lacking in Baltimore area Balto. Co. gets high marks », 10 octobre.

BARNES, William R. et Larry C. LEDEBUR (1997). *The New Regional Economies. The U.S. Common Market and the Global Economy*, Thousand Oaks (Calif.), Sage Publications, 191 p.

BENNETT, Frederick C. et Josef NATHANSON (1997). « Metropolitan Alliances », *Commentary*, Spring, p. 34-38.

BERKOWITZ, Bernard L. (1987). « Rejoinder to Downtown Redevelopment as an Urban Growth Strategy. A Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance », *Journal of Urban Affairs*, vol. 9, no 2, p. 125-132.

BINGHAM, Richard D. *et al.* (1997). *Beyond Edge Cities*, New York, Garland, 250 p.

BLAIR, John P., Samel R. STALEY, et Zhongcai ZHANG (1996). « The Central City Elasticity Hypothesis. A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, no 3, p. 345-353.

BLODGETT, T. (1996). *Current City-County Consolidation Attempts*, Washington, DC, National Association of Counties.

BLUMENAUER, Earl (1998). « The View From Capitol Hill », *Brookings Review*, vol. 16, no 4, p. 15-16.

BLUESTONE, Barry et Bennet HARRISON (1982). *The Deindustrialization of America. Plant Closings, Community Abandonment and the Dismantling of Basic Industry*, New York, Basic Books, 323 p.

BRENNAN, John et Edward W. HILL (1999). *Where Are the Jobs? Cities, Suburbs, and the Competition for Employment*, Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution.

BURCHELL, Robert W., David LISTOKIN, and Catherine C. GALLEY (2000). *Smart Growth: More Than a Ghost of Urban Policy Past, Less Than a Bold New Horizon*, Rutgers, The State University of New Jersey, Housing Policy Debate, vol. 11, no 4, p. 821-879.

BUREAU OF THE CENSUS (1992a). *1990 Census of Population and Housing: Summary Population and Housing Characteristics United States*, Washington, D.C.

BUREAU OF THE CENSUS (1992b). *Census of Governments*, vol. 1, no 1, Government organization.

BUREAU OF THE CENSUS (1997). *Census of Governments*, vol. 1, no 1, Government organization.

BUREAU OF THE CENSUS (1997). *Statistical Abstract of the United States*, Washington, D.C.

BUREAU OF THE CENSUS (1997, 1999, 2000, 2001). *Population Estimates Program*, Population Division, Washington, D.C.

BUREAU OF THE CENSUS (1998a). *State and Metropolitan Area Data Book, 1997-1998*, U.S. Department of Commerce, Washington, D.C.

BUREAU OF THE CENSUS (1998b). *Statistical Abstract of the United States*, Washington, D.C.

BUREAU OF THE CENSUS (2000). *Historical Poverty Tables*.

BURGESS, Ernest W., (dir.) (1971©1926). *The Urban Community*, New York, AMS Press, 268 p.

CASTELLS, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society. Vol. 1, The Information Age : Economy, Society and Culture*, Oxford (UK) et Cambridge (USA), Blackwell, 556 p.

CASTELLS, Manuel. (1989). *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Region Process*, Oxford (UK), Blackwell, 402 p.

CHAMBER OF COMMERCE OF METROPOLITAN BALTIMORE (1977). *A Brief History About the Effort to Develop a Unified Economic Development Program for the Baltimore Area*, Baltimore, 4 p.

CHAMPAGNE, Éric (1999). *Engendering Innovative Urban Strategies in a New Regionalism Era : The Metropolitan Governance Process in Greater Baltimore*, International Urban Fellows Report, Johns Hopkins University, Baltimore, 163 p.

- CHAMPAGNE, Eric, Jean-Pierre COLLIN, Stéphane PINEAULT et Claire POITRAS, sous la direction de Jean-Pierre Collin (2000). *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*, Montréal, INRS-Urbanisation, 403 p.
- CHAPAIN, Caroline et Mario POLÈSE (2000). « Le déclin des centres-villes : mythe ou réalité ? Analyse comparative des régions métropolitaines nord-américaines », *Cahiers de Géographie du Québec*, 44, (123).
- CHICOINE, Nathalie. (2001). *Pratiques et stratégies spatiales des employées de bureau montréalaises dans un contexte de décentralisation économique*, Thèse de Doctorat, INRS et UQAM, 394 p.
- CHUDACOFF, Howard P. et Judith E. SMITH (1994). *The Evolution of American Urban Society*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 324 p.
- CISNEROS, Henry G. (dir.) (1993). *Interwoven Destinies. Cities and the Nation*, New York, NY, W.W. Norton and Company, 367 p.
- CITIZENS PLANNING AND HOUSING ASSOCIATION (1997). *Understanding Our Larger Neighbourhood. A Closer Look at Baltimore's Regional Realities*, Baltimore, Committee on Region, 20 p.
- CITIZENS PLANNING AND HOUSING ASSOCIATION (1998a). *1997-1998 Annual Report*, CPHA, Baltimore, 22 p.
- CITIZENS PLANNING AND HOUSING ASSOCIATION (1998b). *Choosing Community*, Baltimore, Committee on the Region, Fall, 11p.
- CLARKE, Susan E. et Gary L. GAILE (1998). *The Work of Cities*, Minneapolis (MN), University of Minnesota Press, 283 p.
- COLLIN, Jean-Pierre (1994b). « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine », *Revue d'histoire urbaine*, Vol. XXIII, No. 1, p. 19-31.
- COLLIN, Jean-Pierre, Jacques LÉVEILLÉE et Claire POITRAS (2002). "New Challenge and Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.s. City-Regions", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, no 3, p. 317-332.
- COLLIN, Jean-Pierre. (1994a). « L'émergence d'une nouvelle forme urbaine et les défis de la concertation régionale dans l'agglomération montréalaise », dans Associazione Italiana di Studi Canadesi dir, Canada E Italia Verso II Duemila: Metropoli A Confronto Bari (IT) Schena Editore, p. 25-49.
- COLLIN, Jean-Pierre. (1995). « La ville-région: une réalité en émergence et les mots pour la dire », dans LÉVEILLÉE, Jacques (dir.), *À la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, Actes du colloque tenu les 17 et 18 mai 1994 à l'UQAM dans le cadre du 62e Congrès de l'Acfas, Cahiers de l'Acfas no 85, p. 189-199.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (1996). *Modernizing Local Government*, New York, author.
- CPHA COMMITTEE ON THE REGION (2002). Site internet.  
<http://www.evergreen.loyola.edu/~hperry/CPHA/REGION/REGION.HTML>
- DAVIS, Mike (1990). *The City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, London, Verso, 462 p.
- DAVIS, Richard P. (1982). « Black East Blatimore Rebuilds », dans NAST, Lenora Heilig, Laurence N. KRAUSE et R.C. MONK (dir.) *Baltimore : A living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 16-24.
- DEAR, Michael J (dir.) (2002). *From Chicago to L.A.: Making Sense of Urban Theory*, Thousand Oaks, Sage Publications, 444 p.
- DEPARTMENT OF LEGISLATIVE SERVICES (1998a). *Legislative Handbook Series*, vol. VI.
- DEPARTMENT OF LEGISLATIVE SERVICES (1998b). *Maryland Local Government : Revenues and State Aid*, Annapolis, MD, Maryland General Assembly, Legislative Handbook Series vol. VII, 219 p.
- DEPARTMENT OF LEGISLATIVE SERVICES (1998c). *Maryland Local Government : Structure and Powers*, Annapolis, MD, Maryland General Assembly, Legislative Handbook Series vol. VI, 117 p.
- DEPARTMENT OF PLANNING AND ZONING (1999). *Growth and Development Trends*, Howard County, MD, Issue paper for the Howard County General Plan Update, 32 p.
- DODGE, William, R. (1992). « Strategic Intercommunity Governance Networks: Signets of Economic Competitiveness in the 1990s », *National Civic Review*, Fall-Winter, p. 403-417.
- DODGE, William, R. (1996). *Regional Excellence : Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*, Washington, DC, National League of Cities, 411 p.

- DOUGLAS, Mike and John FRIEDMANN, (dir.) (1998). *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester (Eng.) and New York, John Wiley, 302 p.
- DOWNS, Anthony (1998). « The Big Picture. How America's Cities are Growing », *The Brookings Review*, Fall, 1998, p. 8-13.
- DOWNS, Anthony. (1994). *New Visions for Metropolitan America*, Washington, DC, The Brookings Institution, 256 p.
- DREIER, Peter, John MOLLENKOPF et Tood SWANSTROM (2001). *Place Matters : Metropolitics for the Twenty-First Century*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 349 p.
- DUNLEAVY, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, New York et Toronto, Harvester Wheatsheaf, 286 p.
- DURANTON, Gilles (1999). « Distance, sol et proximité; Analyse économique et évolution urbaine », dans BAILLY, Antoine et Jean-Marie HURIOT, (dir.), *Villes et Croissance : Théories, modèles, perspectives*, Paris, Economica, Collection Anthropolos, p. 91-128.
- ECONOMIC DEVELOPMENT AUTHORITY (1998). *Strategic Economic Development Plan*, Howard County, MD, 37 p.
- EMBRY, Robert C. Jr. (1996). « Foreword », dans RUSK, David, *Baltimore Unbound. Creating a Greater Baltimore for the Twenty-first Century : A Strategy*, Baltimore, MD, Abell Foundation, p. vii-ix.
- FAINSTEIN, Susan (1990). « The Changing World Economy and Urban Restructuring », dans JUDD, Dennis et Michael PARKINSON, (dir.) (1990). *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*, Newbury Park, CA, Sage, p. 31-47.
- FEDERAL REVIEW TEAM (1998). *Report of the Federal Review Team on the Second Joint Certification Review of the Post-ISTEA Transportation Planning Process in the Baltimore-Annapolis Metropolitan Area*, December 15, 22 p.
- FEE, Elizabeth, Linda SHOPES et Linda ZEIDMAN, (dir.) (1991). *The Baltimore Book, New Views of Local History*, Philadelphia, Temple Press University, 256 p.
- FELDMAN, L.D. (1995). « Metro Toronto : Old Battles, New Challenges », dans SHARPE, L. J. *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, New York, John Wiley & Sons, p. 203-225.
- FISHMAN, Robert (2000). « The Death and Life of American Regional Planning », dans KATZ, Bruce (dir.). *Reflections on Regionalism*, Washington, DC. Brookings Institution Press, p. 107-126.
- FISHMAN, Robert. (1987). *Bourgeois Utopia. The Rise and Fall of Suburbia*. New York, Basic Books, 241 p.
- FLORESTANO, Patricia S. (s.d.). *Regional Strategy Development. A Case Study of The Baltimore Regional Planning Council*, University of Maryland, College Park, 64 p.
- FOSTER, Kathryn A. (1997a). *The Political Economy of Special-Purpose Government*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 269 p.
- FOSTER, Kathryn A. (1997b). « Regional Impulses », *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, no 4, p. 375-403.
- FOSTER, Kathryn A. (2000). « Regional Capital », dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 83-118.
- FOSTER, Kathryn A. (2001). *Regionalism on Purpose*, Lincoln Institute policy focus report, 44 p.
- FRIEDMANN, John, et Goetz WOLFF (1982). « World city formation. An agenda for research and action », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, no 3, p. 309-344.
- FRISKEN, Frances (1993). « Planning and Servicing the Greater Toronto Area: The Interplay of Provincial and Municipal Interests », dans Rothblatt, D. et A. Sancton (dir.), *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspective*, Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley, p. 153-204.
- FRISKEN, Frances et Donald F. NORRIS (dir.) (2001). « Regionalism Reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5.
- Froelicher, Frances M. (1982). « Charles Center », dans Nast, Lenora Heilig, Laurence N. Krause et R.C. Monk (dir.) *Baltimore : A living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 43-45.
- FROELICHER, Frances M. (1982). « CPHA's impact, 1941-1969 : a personal appraisal », dans NAST, Lenora Heilig, Laurence N. KRAUSE et R.C. MONK (dir.) *Baltimore : A living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 25-29.

- FROELICHER, Frances M. (1982). « CPHA's impact, 1941-1969 : a personal appraisal », dans NAST, Lenora Heilig, Laurence N. KRAUSE et R.C. MONK (dir.) *Baltimore : A living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 25-29.
- GAPPERT, Gary (1995). « North American Cities and the Global Economy », *Urban Affairs Annual Review*, p. 1-20.
- GARREAU, Joël (1992). *Edge City. Life on the New Frontier*, New York et Toronto, Anchor Books, 548 p.
- GAUTHIER, Benoît (dir.) (1993). *De la problématique à la collecte des données*, Seconde édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GENERAL PLAN TASK FORCE (1999). *Report of the General Plan Task Force*, Recommendations for Updating the Howard County General Plan, Howard County, MD, July 22, 32 p.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia (1987). *Les Américains et leur territoire : mythes et réalités*, Notes et études documentaires, no 4828, 112 p.
- GIDDENS, Anthony (2000). *Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives*, New York, Routledge, 124 p.
- GIRARDET, Herbert (1999). *Creating Sustainable Cities*, Devon, UK, Green Books for the Schumaker Society, 77 p.
- GOETZ, Edward G. et Susan E. CLARKE (1993). *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Newbury Park, CA, 230 p.
- GOLDSMITH, Mike (1995). « Autonomy and City Limits », dans JUDGE, Gerry STOKER et Harold WOLMAN, (dir.) (1995). *Theories of Urban Politics*, London (UK) et Thousand Oaks, CA, Sage, p. 228-252.
- GOTTLIEB, Paul D. (2000). « The Effects of Poverty on Metropolitan Area Economic Performance », dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 21-48.
- GREATER BALTIMORE ALLIANCE (1997a). *Competitive Assessment. Greater Baltimore's Position in the National Economic Development Marketplace*, Baltimore, 41 p.
- GREATER BALTIMORE ALLIANCE (1997b). *Marketing Plan. Positioning Greater Baltimore in the National Economic Development Marketplace*, Baltimore, 19 p.
- GREATER BALTIMORE ALLIANCE (1998). *Building a Greater Baltimore. 1998 Annual Report*, Baltimore, 17 p.
- GREATER BALTIMORE ALLIANCE (2001). *Annual Report 2000*.
- GREATER BALTIMORE ALLIANCE (2002). Site internet. <http://www.greaterbaltimore.org>
- GREATER BALTIMORE COMMITTEE (1975). *An Economic Development Proposal for the City of Baltimore*, Baltimore, GBC.
- GREATER BALTIMORE COMMITTEE (1997). *One Region, One Future. A Report on Regionalism*, July, 12 p.
- GREATER BALTIMORE COMMITTEE et GREATER BALTIMORE ALLIANCE (1998). *Greater Baltimore State of the Region Report*, Baltimore.
- GREATER BALTIMORE COMMITTEE. (2002). Site internet.<http://www.gbc.org/>
- GREATER BALTIMORE TECHNOLOGY COUNCIL (1999). *Greater Baltimore Technology Council Website*, <http://baltimoretech.org/GBTC> (consultation le 17 janvier 2002)
- GREATER BALTIMORE TECHNOLOGY COUNCIL et MID-ATLANTIC VENTURE ASSOCIATION (1999). *Introducing Future Major League Technology Companies*, Baltimore, 48 p.
- GREENSTEIN, Rosalind and Wim WIEWEL, (dir.) (2000). *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, 204 p.
- HAMEL, Pierre (2001). « Enjeux métropolitains: les nouveaux défis », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, 24, Automne, pp. 105-128.
- HAMILTON, David K. (1999). *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, New York, NY, Garland Publishing, 418 p.
- HAMILTON, David K. (2000). « Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: A Critical Overview », *Journal of Urban Affairs*, vol. 22, no. 1, p. 65-84.
- HARVEY, David (1988c1973). *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 336 p.

- HARVEY, David (1991). « A View from Federal Hill », dans FEE, Elizabeth, Linda SHOPES et Linda ZEIMAN, (dir.) *The Baltimore Book. New Views of Local History*, Temple University Press, Philadelphia, p. 227-252.
- HENDERSON, Lenneal J. (1993). « Baltimore. Managing the civics of a turnaround community », *National Civic Review*, Fall, p. 329-339.
- HERSBERG, Theodore (1996). « Regional cooperation. Strategies and incentives for global competitiveness and urban reform », *National Civic Review*, vol. 85, no 2, p. 25-31.
- HILL, Edward W. et Harold L. WOLMAN (1997). « City-suburban income disparities and metropolitan area employment. Can tightening labor market reduce the gaps », *Urban Affairs Review*, vol. 32, no 4, p. 558-582.
- HILL, Edward W., Harold L. WOLMAN, et C. C. FORD III (1995) « Can suburbs survive without their central cities? Examining the suburban dependence hypothesis ». *Urban Affairs Review*, vol. 31, no 2, p. 147-174.
- HIRST, Paul Q. et Graham Thompson (1996). *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge( EN), Polity Press, 318 p.
- HOHENBERG, Paul M. et Lynn Hollen LEES (1992). *The Making of Urban Europe*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 387 p.
- HOWARD COUNTY PLANNING BOARD (1999). *General Plan Guidelines*, Howard County, MD, August 11, 45 p.
- HUGHES, Allan Mark (2000). « Federal Roadblocks to Regional Cooperation », dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 161-180.
- HULA, Richard C. (1990). « The Two Baltimores », dans JUDD, Dennis et Michael PARKINSON, (dir.) *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*, Newbury Park, CA, Sage Publications, *Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 37, p. 191-215.
- HULA, Richard C. (1993). « The state reassessed: The privatization of local politics », dans : E.G. Goetz and S. E. Clark (dir.) *The New Localism*, Newbury Park CA: Sage, p. 22-45.
- IHLANFELDT, Keith R. (1995). « The importance of the central city to the regional and national economy. A review of the arguments and empirical evidence », *Cityscape*, vol. 1, no 2, p. 125-143.
- INMAN, Robert P. et Daniel L. RUBINFELD (1997). « The political economy of federalism », dans MUELLER, Dennis C., (dir.) *Perspective on Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 672 p.
- JACKSON, Kenneth T. (1985). *Crabgrass Frontier. The Suburbanization of the United States*. New York, Oxford University Press, 396 p.
- JACOBS, Jane (1984). *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*, New York, Random House, 1984, 257 p.
- JONES, Victor (1960c1942). *Metropolitan Government*, Ann Arbor, University Microfilms, 364 p.
- JUDD, Dennis et Michael PARKINSON, (dir.) (1990). *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*, Newbury Park, CA, Sage Publications, *Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 37, 311 p.
- JUDGE, David, Gerry STOKER et Harold WOLMAN, (dir.) (1995). *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, 310 p.
- KAIN, John (1968). « Housing segregation, negro unemployment, and metropolitan decentralization », *Quarterly Journal of Economics*, no 82.
- KANTER, Rosabeth M. (1997). *World Class. Thriving Locally in the Global Economy*, New York, Touchtone Books, 416 p.
- KANTER, Rosabeth M. (2000). « Business Coalition as a force for Regionalism », dans KATZ, Bruce (dir.) *Reflections on Regionalism*, Washington, DC. Brookings Institution Press, p. 127-153.
- KASARDA, John. (1996). « The Jobs-Skills Mismatch », dans LEGATES, Richard T. et Frederic STOUT, (dir.) *The City Reader*, Londres et New-York: Routledge, p. 305-310.
- KATZ, Bruce (dir.) (2000). *Reflections on Regionalism*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 290 p.
- KATZ, Bruce et Don BERSTEIN (dir.) (1998). « The new metropolitan agenda », *Brookings Review*, vol. 16, no 4, p. 4-38.
- KATZ, Bruce et J. BRADLEY (1999). « Divided we sprawl », *The Atlantic Monthly*, vol. 284, no 6, p. 26-42.

- KELLY, Jacques (1982). « Neighborhood Revitalization », dans NAST, Lenora Heiling, Laurence N. KRAUSE et R.C. MONK (dir.) *Baltimore, a living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 5-12.
- KLEIN, Juan-Luis, Jean-Marc FONTAN et Diane-Gabrielle TREMBLAY (1999). (dir.) *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 325 p.
- KLEINBERG, Benjamin (1995). *Urban America in Transformation. Perspectives on Urban Policy and Development*, Thousand Oaks, CA, Sage, 296 p.
- KRESL, Peter Karl et GAPPERT, Gary, (dir.) (1995). *North American Cities and the Global Economy. Challenges and Opportunities*, London, UK, et Thousand Oaks, CA, *Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 44, 336 p.
- LAMONDE, Pierre, et Yvon MARTINEAU (1992). *Désindustrialisation et restructuration économique. Montréal et les autres grandes métropoles nord-américaines, 1971-1991*, Montréal, INRS-Urbanisation, 194 p.
- LE GALÈS, Patrick (1998). « Regulation and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no 2, p. 482-506.
- LEDEBUR, Larry C. et William R. BARNES (1992). *City Distress, Metropolitan Disparities and Economic Growth: City Distress and the Need. for a Federal Local Growth Package*, Research Report on America's Cities. Washington, DC, The National League of Cities.
- LEDEBUR, Larry C. et William R. BARNES (1993). *All in it Together. Cities, Suburbs and Local Economic Regions. Research Report on America's Cities*, Washington, DC, National League of Cities, Research Report on America's Cities, 20 p.
- LEFÈVRE, Christian (1992). « Le gouvernement des métropoles américaines. L'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et Management Public*, vol. 10, no 4, p. 28-53.
- LEFÈVRE, Christian (1998b). « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no 3, p. 9-25.
- LEVINE, Marc V. (1987). « Downtown redevelopment as an urban growth strategy : critical appraisal of the Baltimore renaissance », *Journal of Urban Affairs*, vol. 9, no 2, p. 103-123.
- LEVINE, Marc V. (1999). *A Third World City in a First World : Baltimore and the Crisis of Urban America*, IPS Seminars, Monday October 18, Johns Hopkins University.
- LOGAN, John R., et Tood SWANSTROM, (dir.) (1990). *Beyond the City Limits. Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphie, Temple University Press, 276 p.
- MACE, Gordon (1988). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec, Presses de l'Université Laval .
- MARYLAND GENERAL ASSEMBLY (2002). Site internet. <http://mlis.state.md.us/>
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING (1998). *Managing Maryland's Growth. Smart Growth and Neighborhood Conservation Initiatives*, State of Maryland, Baltimore, Publication #98-05, 52 p.
- MATHENY, Mary, Michael REPLOGLE et Lee EPSTEIN (1998). *Comments on Outlook 2020, Draft Baltimore Regional Plan*, Baltimore, June 16, 23 p.
- MAXWELL, Joseph A. (1999). *La modélisation de la recherche qualitative. Une approche interactive*, Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg Suisse.
- MCKENZIE, Roderick D. (1933c1967). *The Metropolitan Community*, New York, Russell and Russell, 352 p.
- MILES, Matthew B. et Michael HUBERMAN (1994). *Qualitative Data Analysis*, Second Edition, Thousand Oaks, Sage Publications.
- MILLER, D.W (2000). « The New Urban Studies : Los Angeles scholars use their region and their ideas to end the dominance of the Chicago School », *Chronicle of Higher Education*, Août.
- MILLS, Edwin S. (2000). « The Importance of Large Urban Areas and Governments. Roles in Fostering Them », dans YUSUF, Shadid, Weiping WU, et Simon J. EVENETT (dir.) (2000). *Local Dynamics in an Era of Globalization*, Washington, DC, The World Bank.
- MONTRÉAL MÉTROPOLE. (2002). Site internet développé à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal par Frédéric Del Rio, Dominic Duford et Marie-Odile Trépanier. <http://www.urb.umontreal.ca/montrealmetropole>.
- MUELLER, Dennis (1997). « Public Choice in Perspective », dans MUELLER, Dennis C. (dir.) *Perspective on Public Choice: A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 668 p.
- MULLER, Peter O. (1981). *Contemporary Suburban America*, Prentice Hall.

- MULLER, Peter O. (1997). « The Suburban Transformation of the Globalizing American City », *Annals of the American Academy of Political Science*, no 551, May, p. 44-58.
- NATIONAL ASSOCIATION OF REGIONAL COUNCILS (1999). *Directory of regional councils*, Washington, D.C.
- NATIONAL CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH (2002). *Smart Growth and Its Effects on Housing Markets: The New Segregation*, Report by QuantEcon for the Center for Environmental Justice, 34 p.
- NORRIS, Donald (2001). « Prospects for Regional Governance Under New Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 557-571.
- NOYELLE, Thierry J. et Thomas M. STANBACK (1983). *The Economic Transformation of American Cities*, Totowa, NJ, Rowman & Allanheld, 295 p.
- OLSON, Sherry H. (1997). *Baltimore. The Building of an American City*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 474 p.
- OMAHE, Kenichi (1995). *The End of the Nation State. The Rise of the Regional Economies*, New York, Free Press, 214 p.
- ORFIELD, Myron (1996a). *Baltimore Metropolitcs. A Regional Agenda for Community and Stability*, A report to the Citizens Planning and Housing Association, 35 p.
- ORFIELD, Myron. (1996b). « Metropolitcs. Social and economic polarization vs. community and stability », *Northwest Report*, p. 10-20.
- ORFIELD, Myron. (1996c). *Metropolitcs : A Regional Agenda For Community and Stability*, Washington, DC et Cambridge, Mass., Brookings Institution et Lincoln Institute.
- ORSER, Edward W. (1991). « Flight to the suburbs : suburbanization and racial change on Baltimore's west side », dans FEE, Elizabeth, Linda SHOPES et Linda ZEIMAN, (dir.) *The Baltimore Book. New Views of Local History*, Philadelphia, Temple University Press, p. 203-226.
- OSTROM, Vincent, Charles M. TIEBOUT, et Robert WARREN (1961). « The Organization of Government in Metropolitan Areas : A theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, vol. 60, décembre, p. 831-842.
- PACK, Janet Rothenberg (2002). *Growth and Convergence in Metropolitan America*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 214 p.
- PARK, Robert E., Ernest W. BURGESS et Roderick D. MCKENZIE (1970). *The city*, Chicago, Ill. University of Chicago Press.
- PASTOR, Manuel Jr., Peter DREIR, Eugene GRIGSBY III et Marta LOPEZ-GARZA (2000). *Regions that Work. How Cities and Suburbs Can Grow Together*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 263 p.
- PEIRCE, Neal (1998). « The undefinable mega-issue », *The Washington Post*, Neil Peirce Column, September 13.
- PEIRCE, Neil R., Curtis W. JOHNSON et John Stuart HALL (1993). *Citystates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, DC, Seven Locks Press, 359 p.
- PERSKY, Joseph and Wim WIEWEL (2000). « The distribution of Costs and Benefits Due to Employment Deconcentration » dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 49-69.
- PERSKY, Joseph, Eliott SCLAR, Wim WIEWEL et Walter HOOK (1991). *Does America Need Cities? An Urban Investment Strategy for National Prosperity*, Washington, DC, Economic Policy Institute, 55 p.
- PERSKY, Joseph. (1990). « The economic interdependence of city and suburb », dans JOSEPH, Lawrence B. (DIR.), *Creating Jobs, Creating Workers : Economic Development and Employment in Metropolitan Chicago*, Chicago, University of Illinois Press, Center for Urban Research and Policy Studies, 287 p.
- PETRELLI, Robert. (1990). La gestion de l'agglomération de Boston, Montréal, Université du Québec, 54 p.
- PIERCE, Neal et Curtis JOHNSON (1998). *Boundary Crossers : Community Leadership for a Global Age*, Academy of Leadership.
- PINEAULT, Stéphane. (2000). *Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes*, Thèse de doctorat, INRS et UQAM, 445 p.
- PORTER, Douglas R. (1999). « Will smart growth produce smart growth », *The Abell Report*, January, vol. 12, no 1, p. 2-8.

- POUPART, Jean et al. (1997). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin.
- PUTNAM, Robert D. (1993a). « The prosperous community. Social Capital and Public Life », *The American Prospect*, no 13, spring, p. 1-6, <http://prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html> (consultation le 2 janvier 2002)
- PUTNAM, Robert D. (1993b). *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 258 p.
- QUIVY, Raymond et Luc Van CAMPENDHOUT (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.
- REGIONAL PLANNING COUNCIL (1972). *General Development Plan*, Baltimore.
- REGIONAL PLANNING COUNCIL (1975). *Minutes of the RPC meeting*, October 17.
- REGIONAL PLANNING COUNCIL (1975). *Proposal for Permanent Organization for Regional Economic Development*, Regional Economic Task Force Committee on Structure and Mission, 11 p.
- REGIONAL PLANNING COUNCIL (1982). *General Development Plan*, Baltimore.
- REHBEIN MARQUA, Leslie et Patty WATTS (1982). « CPHA since 1970 », dans NAST, Lenora Heilig, Laurence N. KRAUSE et R.C. Monk, (dir.) *Baltimore : A living Renaissance*, Baltimore, MD, Historic Baltimore Society, p. 29-30.
- REINHOLD, Robert (1978). « Baltimore : a model of urban recycling », *The Sun*, Tuesday, July 11, p. A17.
- RHODES, R.A.W. (1996). « The new governance : governing without government », *Political Studies*, 44, 4, p. 653-667.
- ROCHFORT, Michel (1989). « Géographie urbaine », in *ENCYCLOPÆDIA UNIVERSALIS*, Corpus 23, p. 183-186.
- ROTHBLATT, Donald N. et Andrew SANCTON. (1993). *Metropolitan Governance : American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Queen's University, 469 p.
- RUSK, David (1999). *Inside Game Outside Game*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 384 p.
- RUSK, David. (1993). *Cities Without Suburbs*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 147 p.
- RUSK, David. (1996). *Baltimore Unbound. A Strategy for Regional Renewal*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 162 p.
- SALAMON, Lester M. et Helmut K. ANHEIER (1996). *The Emerging Nonprofit Sector*, Manchester University Press, Johns Hopkins, Nonprofit Sector Series, 168 p.
- SANCTON, Andrew (1994). *Governing Canada's City-Regions. Adapting Form to Function*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 104 p.
- SANCTON, Andrew (2000). *La frénésie des fusions*, Westmount, Price-Patterson, 205 p.
- SANCTON, Andrew (2001). « Canadian Cities and the New Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 543-555.
- SASSEN, Saskia (1994). *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press, 157 p.
- SASSEN, Saskia (2001). « Global Cities and Global City-Regions: A Comparison », dans: SCOTT, Allen J. (dir.). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 78-95.
- SAVITCH, H., V. COLLINS, D. SETERS et J.P. MARKHAM (1993). « Ties that bind : central cities, suburbs, and the new metropolitan region », *Economic Development Quarterly*, vol. 7, no 4, p. 341-57.
- SAVITCH, H.V. (1995). « Straw men, red herrings ... and suburban dependency », *Urban Affairs Review*, vol. 31, no 2, p. 175-179.
- SAVITCH, H.V. et Ronald K. VOGEL (2000b). « Path to New Regionalism", in *New Regionalism and Its Policy Agenda*, Numéro special : A Symposium, *State and Local Government Review*, Vol. 32. No 3, p. 158-168.
- SAVITCH, H.V. et Ronald K. VOGEL (dir.) (2000a). *New Regionalism and Its Policy Agenda*, Numéro special : A Symposium, *State and Local Government Review*, vol. 32, no 3.
- SAVITCH, H.V. et Ronald K. VOGEL, (éd.). (1996). *Regional politics. America in a Post-City Age*. Thousand Oaks, SAGE, Urban Affairs Annual Reviews, no. 45, 310 p.
- SCOTT, A. J. (2000a). « Global city-regions and the new world system », dans YUSUF, Shadid, Weiping WU et Simon J. EVENETT, (dir.) *Local Dynamics in an Era of Globalization : 21st Century Catalysts for Development*, New York, Oxford University Press, 179 p.

- SCOTT, Allen J. (2000b). « Global City-Regions » dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 119-140.
- SCOTT, Allen J. (dir.) (2001). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 467 p.
- SCOTT, Allen J. et de Edward W. SOJA (dir.) (1996). *The City : Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press, 483 p.
- SIERRA CLUB (2001) Site internet : <http://www.sierraclub.org/sprawl/report99/openspace.asp> .
- SIES, Mary Corbin et Christopher SILVER, (dir.) (1996). *Planning the Twentieth Century American City*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1996.
- SMART GROWTH IN MARYLAND (1999). *Smart Growth and Neighborhood Conservation Initiatives*, [www.op.state.md.us/smartgrowth](http://www.op.state.md.us/smartgrowth) (consultation le 14 février 2002).
- SMART GROWTH IN MARYLAND 2001 UPDATE (2002). Site internet <http://www.op.state.md.us/smartgrowth/smart2001.htm>
- SOJA, Edward W. (1989). *Postmodern Geographies : The Reassertion of Space in Critical Theory*, London, Verso.
- SOJA, Edward W. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-And-Imagined Places*, Oxford: Blackwell.
- SOJA, Edward W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell, 439 p.
- SPRAWL FACTSHEET - SIERRA CLUB (2002). Site internet. <http://www.sierraclub.org/sprawl/factsheet.asp>
- STANBACK, Thomas M. Jr. (1991). *The New Suburbanization. Challenge to the Central City*, Boulder, CO, Westview Press, 126 p.
- STEPHENS, Ross G. et Nelson WIKSTROM. (2000). *Metropolitan Government and Governance : Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford University Press, 198 p.
- STUDENSKI, Paul (1930). *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, New York, National Municipal League, 403 p.
- SUMMERS, Anita A. (2000). « Regionalization Efforts Between Big Cities and Their Suburbs », dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 181-204.
- SWANSTROM, Todd (1996). « Ideas matter : reflections on the new regionalism », *Cityscape*, vol. 2, no 2, p. 5-22.
- SWANSTROM, Todd (2001). « What we Argue About when we Argue About Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 479-496.
- SZANTON, Peter L. (1986). *Baltimore 2000, A Choice of Futures*, A Report to the Morris Goldseker Foundation, Baltimore, The Foundation, 51 p.
- TASK FORCE 2000 (1975). *Merger of the Economic Development Commission and the Baltimore Industrial Development Corporation*, Baltimore, Chamber of Commerce of Metropolitan Baltimore, 62 p.
- TASK FORCE 2000 (1976a). *An Economic Development Marketing and Promotion Campaign for the Baltimore Region*, Baltimore, Chamber of Commerce of Metropolitan Baltimore.
- TASK FORCE 2000 (1976b). *An Economic Development Marketing and Promotion Campaign for the Baltimore Region*, Baltimore, Chamber of Commerce of Metropolitan Baltimore, 62 p.
- TEAFORD, Jon C. (1997). *Post-Suburbia. Government and Politics in the Edge Cities*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 249 p.
- TEAFORD, Jon C. (1979). *City and Suburb. The political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 231 p.
- THOMAS, Larry W., Lenneal HENDERSON, Laura WILSON-GENTRY, Patricia ATKINS et George RAWSON (1991). *An Evaluation of The Baltimore Regional Council of Governments*, University of Baltimore, Schaefer Center for Public Policy, Under Contract with the Maryland Office of Planning, 116 p.
- TIEBOUT, Charles M. 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy* , no 64, p. 416-424.

- TIEBOUT, Charles M. et D.B. HOUSTON. 1962. « Metropolitan Finance Reconsidered: Budget Functions and Multi-Level Governments », *Review of Economics and Statistics*, no 44, p. 412-417.
- TRÉPANIÉ, Marie-Odile. (1993). « Metropolitan Government in the Montreal Area », dans ROTHBLATT, Donald N. et Andrew SANCTON, *Metropolitan Governance : American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Queen's University, p. 53-110.
- VOITH, Richard (2000). « The Determinants of Metropolitan Development Patterns » dans GREENSTEIN, Rosalind et Wim WIEWEL, (dir.) *Urban-Suburban Interdependencies*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, p. 71-82.
- VOITH, Richard. (1992). « City and suburban growth : substitutes or complements? », *Business Review*, (September-October), p. 21-32.
- WALLIS, Allan D. (1993). « Governance and the civic infrastructure of metropolitan regions », *National Civic Review*, Spring, p. 125-139.
- WALLIS, Allan D. (1994a). « Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions », *National Civic Review*, vol. 83, no 1, winter-spring, p. 50-53.
- WALLIS, Allan D. (1994b). « Inventing Regionalism: the First Two Waves », *National Civic Review*, vol. 83, no 2, spring-summer, p. 159-175.
- WALLIS, Allan D. (1994c). « The Third Wave: Current Trends in Regional Governance », *National Civic Review*, vol. 83, no 3, summer-fall, p. 290-310.
- WALLIS, Allan D. (1994d). « Inventing Regionalism: A Two-Phase Approach », *National Civic Review*, vol. 83, no 4, fall-winter, p. 447-468.
- WANNOP, Urian. (1995). *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, London, Jessica Kingsley Publishers, , Regional Policy and Development Serie, vol. 9, 425 p.
- WEIR, Margaret (2000). « Coalition Building for Regionalism », dans KATZ, Bruce (dir.). *Reflections on Regionalism*, Washington, DC, Brookings Institution Press, p. 127-153
- WEISS, L. (1998), *State Capacity. Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- WEISTEIN, Matthew (1998). « Should suburbs care about cities? The relationship between urban distress and suburban and metropolitan growth during the 1980s », *The Regionalist*, vol. 3, no 1/2, Fall, p. 69-92.
- WESTERFELD, F.E. (1969). *Metropolitan Planning in the Baltimore Region*, Washington, DC, George Washington University, Political Science 235, 73 p.
- ZIMMERMAN, Joseph F. (1975). « The Patchwork Approach: Adaptive Responses to Increasing Urbanization », dans HAWLEY, Amos et Vincent P. ROCK (dir.), *Metropolitan America in Contemporary Perspective*, New York, Sage Publications, p. 431-473.

