

# LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS ET DES RÉGIONS URBAINES

## DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES AUX COOPÉRATIONS TERRITORIALES

Christophe Demazière  
Xavier Desjardins  
Olivier Sykes



La gouvernance des métropoles et des régions urbaines.  
Des réformes institutionnelles aux coopérations territoriales  
Plan Urbanisme Construction Architecture  
Directrice de la publication : Hélène Peskine  
Responsable de l'action : Jean-Baptiste Marie  
Chargée de valorisation / Mise en page : Bénédicte Bercovici  
PUCA

Ministère de la Transition écologique / Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations  
avec les Collectivités Territoriales  
Arche Sud - 92055 La Défense cedex  
[www.urbanisme-puca.gouv.fr](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr)

Collection « Recherche » du PUCA n°240  
Cerema  
2 rue Antoine-Charial - CS 33927  
69426 Lyon cedex 03  
Librairie en ligne : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>

ISBN 978-2-11-138184-1

2020

Couverture : Phil Fiddymont, Liverpool, Albert Docks, 2015, Flickr

# **LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS ET DES RÉGIONS URBAINES**

**DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES  
AUX COOPÉRATIONS TERRITORIALES**

Christophe Demazière  
Xavier Desjardins  
Olivier Sykes



# SOMMAIRE

<b>Remerciements</b>	07
<b>Préface</b> Jean-Baptiste Marie	09
<b>Introduction</b> Christophe Demazière, Xavier Desjardins, Olivier Sykes	13
<b>PARTIE 1 : L'AVÈNEMENT DES MÉTROPOLES COMME INSTITUTIONS ET COMME PROJETS : PERSPECTIVES HISTORIQUES ET CONTEXTES</b>	21
<b>Chapitre 1 – La réurbanisation et les grandes régions urbaines en Angleterre et en France : tendances et réflexions</b> Sebastian Dembski, Olivier Sykes, Chris Couch, Xavier Desjardins	23
<b>Chapitre 2 - Les métropoles françaises vues d'Angleterre : un jeu entre l'État et les notables ?</b> Christophe Demazière, Stephen Hall, John Mawson	51
<b>Chapitre 3 – Une perspective longue sur les <i>city-regions</i> en Angleterre</b> Olivier Sykes, Alex Nurse	73
<b>Chapitre 4 – <i>City-regions</i> : jeux politiques, enjeux économiques - Une lecture du débat international</b> Gilles Crague	93
<b>PARTIE 2 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA MÉTROPOLE EN EUROPE, APPROCHE COMPARÉE</b>	121
<b>Chapitre 5 - Les gouvernements métropolitains en Angleterre, France et Italie</b> Christophe Demazière	123
<b>Chapitre 6 - Les enjeux de l'institutionnalisation de la métropole : un regard comparé entre Lyon et Minneapolis Saint Paul</b> Cynthia Ghorra-Gobin	151
<b>Chapitre 7 - Les métropoles françaises et les pôles métropolitains vus d'Allemagne</b> Patricia Feiertag	169

<b>PARTIE 3 : FAIRE MÉTROPOLE PAR LE PROJET</b>	<b>191</b>
<b>Chapitre 8 - Projets urbains et stratégies métropolitaines à Paris et Londres</b>	<b>193</b>
Marco Cremaschi, Amélie Calafat	
<b>Chapitre 9 - L'impossible gouvernance de la région métropolitaine Aix-Marseille : une réalité territoriale nuancée par la culture ?</b>	<b>225</b>
Boris Grésillon, Mathilde Vignau	
<b>Chapitre 10 - Orléans : faire la « métropole intense » ?</b>	<b>249</b>
Pierre Allorant, Franck Guérit, Sylvain Dournel	
<b>Chapitre 11 - Brest : quel territoire métropolitain pour quel rayonnement ?</b>	<b>269</b>
Lionel Prigent	
<b>PARTIE 4 – QUELLES COOPÉRATIONS TERRITORIALES POUR LES MÉTROPOLES ?</b>	<b>287</b>
<b>Chapitre 12 - Interdépendances et réciprocity entre les métropoles et leurs territoires. Une mise en perspective à l'échelle du territoire métropolitain de Grenoble</b>	<b>289</b>
Magali Talandier, Josselin Tallec	
<b>Chapitre 13 - Quelles relations pour les métropoles et leurs territoires avoisinants ? Les contrats de réciprocité et l'intermédiation</b>	<b>315</b>
Florence Lérique	
<b>Chapitre 14 - Coopération urbaine et métropolitaine transfrontalière au nord-ouest de l'Europe</b>	<b>331</b>
Thomas Perrin, Didier Paris	
<b>Les auteur(e)s</b>	<b>359</b>

## Remerciements

Cet ouvrage rassemble une sélection de communications faites dans le cadre du colloque « La gouvernance des métropoles et des régions urbaines », qui s'est tenu à Tours en avril 2019. Ce colloque était organisé par le laboratoire Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 7324 CITERES, Université de Tours-CNRS) et le Groupe d'étude sur l'urbanisme français et britannique. Ce réseau interdisciplinaire a été créé en 1998 pour favoriser le dialogue entre les universitaires français et britanniques effectuant des recherches sur les villes dans d'autres pays. Depuis 2005, le groupe a été officiellement constitué en réseau thématique de l'*Association of European Schools of Planning* (AESOP), qui appuie chaque réunion du groupe. Nos remerciements vont également à l'APERAU France-Europe, section européenne de l'association francophone de promotion de la recherche et de l'enseignement en aménagement et urbanisme, pour son appui à l'organisation du colloque.

La manifestation a bénéficié de la contribution scientifique du programme « Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines » (POPSU) initié par le Plan Urbanisme Construction Architecture (DGALN-Ministère de la Transition écologique). Entre 2004-2016, cette plateforme est composée de deux programmes de recherche co-construits avec les métropoles (POPSU 1 et 2) et d'un programme d'échanges sur des projets d'aménagement développés dans des villes françaises et européennes (POPSU Europe). Entre 2018 et 2020, POPSU lance trois nouveaux programmes de recherche en synergie permettant de déployer des approches transversales et une hybridation des savoirs entre acteurs et chercheurs : POPSU Territoires, POPSU Métropoles, POPSU Monde.

Enfin, nous remercions, pour leur soutien, la Ville de Tours, la Métropole Tours Val de Loire et son Conseil de développement.



## Préface

Jean-Baptiste Marie  
Directeur de programme  
au Plan Urbanisme Construction Architecture - PUCA

Les différentes réformes territoriales<sup>1</sup> ont en l'espace de quelques années profondément renouvelé les dynamiques métropolitaines et territoriales à l'échelle nationale. Il ressort qu'au-delà des périmètres de ces métropoles dotées d'une nouvelle légitimité institutionnelle, et de leurs compétences en termes d'action publique territorialisée, les réformes territoriales sont à interroger à l'aune des missions que l'on attribue aux métropoles en termes de gouvernance territoriale, et ce à plusieurs échelles. Elles sont également amenées à réguler le processus de métropolisation, en assurant les conditions nécessaires aux coopérations territoriales afin d'assurer à tous un accès aux ressources de la métropole. Plus que des modèles de métropoles, *citta metropolitana* et de régions urbaines, il s'agit finalement de repenser les trajectoires de métropoles, inscrites dans la lignée du passage au post-fordisme, marqué par des recompositions du rôle de l'État dans différents pays européens. Pour accompagner ces mutations, les régions urbaines se sont alors dotées d'outils<sup>2</sup> afin de tirer parti des interdépendances entre urbain et rural et construire *in fine* des solidarités territoriales.

La force de ce palier intégrateur, hormis son rôle de tête de pont dans les réseaux internationaux, est de permettre une mise en relation avec les autres territoires, dans une forme de transcalarité. Car les périmètres administratifs ne peuvent épouser totalement les contours des bassins de vie, des milieux écologiques ou des bioré-

<sup>1</sup> Notamment à travers les loi Maptam et Notre qui se prolongent aujourd'hui avec le projet de loi 3D, pour décentralisation, différenciation, déconcentration.

<sup>2</sup> Notamment les contrats de réciprocité, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)...

gions<sup>3</sup>. Toutes les métropoles européennes, qui hormis Londres et Paris, sont plutôt des métropoles moyennes à l'échelle planétaire, sont confrontées à cela mais le modèle français démontre une forme de singularité par ses groupements de collectivités territoriales dotées d'une force d'action indéniable. Dans le même temps, il apparaît l'enjeu de confronter l'expérience française aux modèles allemand, anglais et italien qui présentent des situations très diverses. C'est le pari lancé au cours du colloque *La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Réformes territoriales, imaginaires spatiaux, coopérations en France et au Royaume-Uni*, qui s'est déroulé les 11 et 12 avril 2019 à Tours, dans la perspective d'ausculter ces modèles de métropoles et de métropolisation.

Les contributions issues de ce colloque et rassemblées dans cet ouvrage entrent alors en résonance avec le programme Métropoles de la Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), opéré par le Plan Urbanisme Construction Architecture, du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, et du Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales. Conçu comme un observatoire de la construction métropolitaine en France, ce programme analyse à la loupe la figure de la métropole dans ses relations aux « autres », qu'il s'agisse des territoires, des échelles ou des populations.

Parmi les quinze plateformes engagées dans POPSU, certaines d'entre elles présentent dans cet ouvrage une préfiguration de leurs trajectoires singulières. Ainsi, Aix-Marseille illustre le volet de la construction métropolitaine par la culture dans le cas d'une métropole éprouvée par les conflits territoriaux comme le rappellent Boris Gréssillon et Mathilde Vignau. Des objets comme la culture – ou bien le paysage – ont pour atout de favoriser la cohésion métropolitaine sur le temps long.

<sup>3</sup> MAGNAGHI Alberto, *La Biorégion urbaine, Petit traité sur le territoire bien commun*, Les Lilas, Eterotopia France, 2014.

Le cas d'Orléans, métropole moyenne riveraine de Paris (analysée par Franck Guérit, Pierre Allorant, Sylvain Dournel), illustre l'ambivalence entre le produit institutionnel et le processus de métropolisation, et la nécessité d'adaptation pour refonder le système de gouvernance locale aux nouvelles fonctions de métropole.

À travers Brest (par Lionel Prigent) et Grenoble (par Magali Talandier et Josselin Tallec), les auteurs soulignent l'importance du tournant relationnel dans les recompositions territoriales, afin que les métropoles jouent leur rôle d'animatrices, de facilitatrices entre acteurs, entre territoires. Ce sont alors les transactions « gagnant-gagnant », les dynamiques de réciprocité négociée avec les territoires environnants qui permettent de repenser une « alliance des territoires » appelée par les élus. Dans une approche comparative, Sebastian Demski, Olivier Sykes, Chris Couch et Xavier Desjardins analysent les différentes temporalités de réurbanisation à l'œuvre dans quatre villes européennes dont Bordeaux et Rouen, qui, au contraire de Liverpool et Bristol, affichent une forte croissance de leurs périphéries, en dépit de projets visant à renforcer leur noyau urbain.

Enfin, Thomas Perrin et Didier Paris interrogent la territorialité singulière des métropoles transfrontalières avec les exemples de Lille et Strasbourg.

Par son regard international, et notamment à travers l'analyse des cas de Londres, Paris, Minneapolis l'ouvrage propose ainsi un décentrement à travers l'approche comparative des réflexions menées dans le cadre de POPSU. Au-delà de constituer les actes du colloque, cet ouvrage à destination des milieux pédagogiques, scientifiques et techniques concernés : acteurs de terrains, collectivités, services extérieurs et déconcentrés de l'Etat, dresse *in fine* un panorama des processus de métropolisation en Europe.



## Introduction

Christophe Demazière, Xavier Desjardins, Olivier Sykes

Depuis une dizaine d'années, de nombreux pays européens connaissent des recompositions institutionnelles qui affectent différents paliers de gouvernement (Nunes Silva et Buček, 2017 ; Zimmermann et Getimis, 2017). Appelées « réformes territoriales », ces réorganisations modifient la répartition des compétences allouées et/ou l'aire géographique d'intervention des pouvoirs publics infranationaux. Parfois, elles instituent des échelons supplémentaires d'action, dessinant ainsi de nouvelles spatialités pour les politiques publiques locales (Kantor et Savitch, 2010 ; Halleux et Breuer, 2016).

Les évolutions institutionnelles en cours semblent succéder au mouvement de décentralisation particulièrement à l'œuvre dans les années 1970 à 1990 (Wollmann, 2012 ; Béhar, 2015). La décentralisation consiste à transférer des compétences et des financements du gouvernement national vers le niveau local, donnant ainsi aux élus locaux de plus grandes marges de manœuvre pour répondre aux besoins de la population et de groupes-cibles. Dans divers pays européens (Espagne, France, Belgique, Italie, ...), la décentralisation a été une réponse politique à une demande sociétale d'autonomie – y compris territoriale. Plus récentes – les années 2010 –, les réformes territoriales modifient l'équilibre des pouvoirs. Il ne s'agit pas forcément d'une recentralisation mais d'une réorganisation des pouvoirs sur les territoires. Impulsée par les gouvernements et parlements nationaux plus qu'émanant des territoires, cette réorganisation des pouvoirs est souvent contestée par les collectivités territoriales. Celles-ci s'appuient sur leur légitimité tirée de l'élection pour tenter de maintenir un maillage territorial parfois pluriséculaire. De leur côté, les pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux brandissent l'objectif de vouloir simplifier la maille de l'administration territoriale. En France, la fusion des régions par le gouvernement Valls l'illustre, tandis que la Suède a connu un projet de fusion de ses 21 comtés en 6 à 9 régions. Celles-ci devaient disposer d'autorités élues

au suffrage universel et dotées de nouvelles compétences. Mais ce projet, qui remaniait la carte nationale et la distribution des pouvoirs entre échelons locaux, a fait conflit et n'a pas abouti.

Ailleurs, il s'agit de doter les espaces densément urbanisés d'un palier d'action plus intégrateur, quitte à ajouter un niveau dans la hiérarchie des gouvernements locaux. La création des *Combined Authorities* en Angleterre et des « métropoles » en France en sont deux exemples (Demazière et Sykes, 2020). Ces deux modalités peuvent être associées : en Italie, les *citta metropolitana* épousent le périmètre de provinces qui sont supprimées tout en étant dotées de nouvelles compétences (De Luca et Moccia, 2017). Selon les époques et les pays considérés, l'institution métropolitaine peut recouvrir des modes très différents, allant d'une création autoritaire par l'Etat – comme les communautés urbaines en France dans les années 1960 – à une démarche volontaire d'acteurs s'alliant sur un territoire, en passant par des formes négociées entre Etat et collectivités territoriales (Tomàs, 2017 ; Zimmermann et al., 2020).

Le remaniement des périmètres et des capacités à agir intéresse particulièrement les chercheurs en urbanisme et aménagement du territoire, dans la mesure où les espaces infranationaux sont souvent vus simultanément comme un « problème » et une « solution » aux défis environnementaux et sociaux que traversent les pays européens (Godard, 1997 ; Kunzmann, 2004). Dans une perspective comparative, quatre débats nous semblent pouvoir être approfondis grâce aux contributions ici rassemblées. Premièrement, quelles sont les principales motivations de la réforme métropolitaine ? Très souvent, le *new public management* et la recherche de la compétitivité territoriale sont avancés comme étant les discours principaux (Zimmermann et al., 2020). Peut-on reconnaître d'autres influences, comme la recherche d'un meilleur alignement des institutions sur les espaces fonctionnels, ou encore la promotion de « l'égalité des territoires » ? Certaines contributions ici rassemblées abordent ces questions en analysant, dans l'un ou l'autre pays, les débats parlementaires et les discours officiels, permettant de retracer les mouvements d'idées pour ou contre la création d'un niveau de gouvernement métropolitain.

Deuxièmement, quelle est la capacité à agir des nouveaux pouvoirs érigés au cœur des régions urbaines, au regard des tendances du développement spatial ? Les grandes agglomérations occidentales connaissent à la fois la croissance économique et démographique et une forte augmentation des mobilités, une artificialisation des sols accrue, une montée d'inégalités socio-spatiales et l'émergence de conflits liés à la localisation des grands équipements (Kunzmann, 2004 ; Herrschell, 2014). Dans ce contexte, la mise en place d'un échelon métropolitain de décision peut-elle réellement accroître la capacité de certains acteurs des grandes agglomérations à traiter des enjeux qui concernent leur territoire ?

Troisièmement, il s'agit de découvrir ce qui est vraiment nouveau avec les formes récentes de coordination entre collectivités, notamment en termes de ressources et de capacités pour faire face aux problèmes des régions métropolitaines (Tomàs, 2017). A côté des gouvernements métropolitains, structures explicitement créées par la loi pour traiter des défis des très grandes villes, il existe des formes moins institutionnalisées, comme celle d'une agence à qui est attribuée la compétence de gérer un service (transport public, gestion des déchets, etc.) sur un grand périmètre. Peut-on distinguer différents modèles de gouvernance métropolitaine selon les types d'arrangements institutionnels qui les ont produits ? Dans le cas français et celui du Royaume-Uni, y a-t-il des variations géographiques dans la réforme métropolitaine, par exemple à travers un accompagnement différencié par le gouvernement national (autonomie, soutien financier, ...) ? Comment est abordée la question de la légitimité de la nouvelle échelle de gouvernement métropolitain vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement et des habitants, par exemple en termes de mode d'élection ? Une autre question porte sur l'évolution des outils et démarches de l'aménagement des métropoles. Ceux-ci étaient en forte transformation ces vingt dernières années (Booth et al., 2007), mais aujourd'hui ne peut-on constater un fort besoin de renouvellement, avec l'élargissement des échelles et la manifestation de nouvelles attentes sociales (Desjardins, 2016) ?

Enfin, certains textes montrent que les processus de renforcement des capacités de gouvernance métropolitaine ne se produisent pas dans un vide territorial (Louargant et Le Bras, 2015 ; Sykes et Nurse, 2017). Un dernier débat peut donc porter sur le rapport des gouvernements locaux aux aires de métropolisation (ou *city-regions*) dans les deux pays. Des imaginaires spatiaux émergents à différentes échelles peuvent jouer un rôle dans la mise à l'agenda politique et l'allocation des ressources (Jaillet et Vanier, 2015 ; Davoudi et al., 2018). L'agenda de la métropolisation privilégie-t-il réellement les plus grandes villes et régions urbaines au détriment du développement ou des espaces « hors des métropoles » ? Quelle est la diversité des arrangements institutionnels, que l'on considère le Grand Paris et Brest, ou Manchester et Cambridgeshire and Peterborough ? Comment la réforme métropolitaine affecte-t-elle les débats politiques nationaux ? Les nouvelles institutions métropolitaines parviennent-elles à construire une interterritorialité avec les espaces composant une même région urbaine ? Quels seraient les termes d'une réciprocité entre cœur métropolitain et pôles urbains intermédiaires ?

En lien avec les objectifs du groupe scientifique qui portait le colloque, cet ouvrage vise à développer une approche comparée des réformes métropolitaines et de leurs effets dans deux pays européens : l'Angleterre et la France. L'Angleterre est une nation du Royaume-Uni, pays le plus centralisé en Europe et, à la différence de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, elle ne dispose pas de Parlement propre. De son côté, la France a connu depuis 2010 d'importantes réformes institutionnelles affectant tous ses niveaux de collectivités territoriales sans en supprimer aucun. Par l'analyse comparée, il s'agit de décentrer le regard, d'identifier ce qui est essentiel, mais aussi d'isoler ce qui est accessoire, dans la création de gouvernements métropolitains. Pour cela, il importe de cerner les raisons de la mise en place d'institutions visant à gouverner les métropoles ou les *city-regions*, de restituer les débats apparus au sein de chaque nation et d'envisager les effets locaux en termes d'administration des territoires. Le lecteur trouvera aussi des éclairages sur d'autres pays européens ou extra-européens en tant qu'ils permettent d'alimenter le débat comparatif.

## Repères bibliographiques

- D. Béhar (2015). Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? *L'économie politique*, 68, 36-46.
- P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (eds) (2007). *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative Analysis*. Londres, Routledge, 256 p.
- C. Breuer, J.-M. Halleux (2016). Spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach, *Quaestiones Geographicae*, 35 (2), 39-58.
- S. Davoudi, J. Crawford, R. Raynor, B. Reid, O. Sykes O., D. Shaw (2018). Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations?, *Town Planning Review*, 89, 97-124.
- G. De Luca, F. Moccia (eds) (2017). *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Rome, INU Edizioni, 520 p.
- C. Demazière, O. Sykes (2020). Metropolitan development and governance: the cases of England and France, in S. Armondi et S. Di Gregorio Hurtado (eds.), *Foregrounding Urban Agendas*, Berlin, Springer, pp. 185-209.
- S. Dembski, A.S. Bäing, O. Sykes (2017). What about the Urban Periphery? The Effects of the Urban Renaissance in the Mersey Belt, *Comparative Population Studies*, 42, 219-244.
- X. Desjardins (2016). Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine, *L'Information géographique*, 80 (4), 96-114.
- O. Godard (1997). Le développement durable. Projets et recompositions par les échelles territoriales, *Pouvoirs locaux*, (34), pp. 34-38.
- M.-C. Jaillet, M. Vanier (2015), Ce que le discours de la fracture signifie, *Urbanisme*, n°399.
- P. Kantor, H. Savitch (2010). The politics of city regions in comparative perspective, *Pôle Sud*, 32, 119-136.
- K. Kunzmann (2004). An agenda for creative governance in city regions, *disP - The Planning Review*, 58(3), 2-10.
- C. Lefèvre (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), 9-25.
- S. Louargant, D. Le Bras (2015). L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble,

In Lefeuvre M.-P. (ed.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 165-186.

C. Nunes Silva, J. Buček (eds) (2017). *Local Government and Urban Governance in Europe*. Heidelberg : Springer, 265 p.

O. Sykes, A. Nurse (2017). Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? *Pôle Sud*, 1, 79-96.

M. Tomàs (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain, *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243–252.

H. Wollmann (2012). Local government reforms in (seven) European countries: between convergent and divergent, conflicting and complementary developments, *Local Government Studies*, 38 (1), 41-70.

K. Zimmermann, P. Getimis (2017). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue, *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 203–209.

K. Zimmermann, D. Galland, J. Harrison (eds.) (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Berlin, Springer.





## PARTIE 1

# **L'AVÈNEMENT DES MÉTROPOLES COMME INSTITUTIONS ET COMME PROJETS : PERSPECTIVES HISTORIQUES ET CONTEXTES**



## CHAPITRE 1

# **LA RÉURBANISATION ET LES GRANDES RÉGIONS URBAINES EN ANGLETERRE ET EN FRANCE : TENDANCES ET RÉFLEXIONS**

Sebastian Dembski  
Olivier Sykes  
Chris Couch  
Xavier Desjardins



## Introduction

Après des décennies de déclin urbain, il existe aujourd'hui une littérature abondante sur le regain d'intérêt pour le retour à la ville, phénomène généralement connu sous le nom de réurbanisation. Depuis les années 1990, des progrès impressionnants ont été réalisés en matière de restructuration économique urbaine et de rénovation des quartiers dans de nombreuses villes européennes. L'évolution des pressions économiques urbaines, les progrès internationaux de la théorie de la planification et les initiatives politiques locales font que la réurbanisation est devenue une caractéristique importante du développement urbain dans le nord-ouest de l'Europe. Ce processus a maintenant atteint de nombreuses villes de second rang, notamment celles des régions post-industrielles (Rink et al., 2012).

Il existe différentes définitions de la réurbanisation, allant d'un regain de croissance des villes à un processus de transformation urbaine multi-facettes (Bourne, 1996 ; Haase et al., 2010 ; Rérat, 2012). Les origines du concept remontent aux modèles de cycles spatiaux, en particulier celui développé par le groupe de recherche dirigé par Van den Berg (Van den Berg et al., 1982). La réurbanisation est considérée comme une phase distincte du développement des aires urbaines fonctionnelles, marquant un renversement des tendances démographiques dans lesquelles le noyau urbain retrouve sa population après une longue période de déclin. Un autre aspect important de cette étude est l'accent mis sur la politique urbaine. À cette époque, la notion de réurbanisation était purement spéculative, la plupart des pays étant en proie à une contre-urbanisation, c'est-à-dire à un mouvement continu de la population urbaine vers l'extérieur. La question était donc de savoir si la réurbanisation serait le résultat d'une politique publique forte, ou si elle suivrait simplement, de manière naturelle.

L'objectif de ce chapitre est d'utiliser le modèle de la réurbanisation pour comparer le développement à long terme des aires urbaines fonctionnelles en Angleterre et en France, en se concentrant particulièrement sur la question de savoir si la réurbanisation a eu lieu et quand elle a eu lieu, et en explorant le rôle de la politique comme explication potentielle. Dans notre analyse des tendances nationales, nous nous concentrons sur les régions métropolitaines de 500 000 habitants ou plus telles qu'elles sont définies

par l'OCDE (2012). Ce faisant, nous ne couvrons que les endroits les plus urbanisés de chaque pays. Nous examinerons ensuite les caractéristiques spatiales et temporelles du développement démographique dans deux aires métropolitaines par pays, dans des contextes économiques régionaux différents, et passerons en revue les stratégies métropolitaines spécifiques qui répondent aux défis du développement urbain tant dans le noyau urbain qu'à sa périphérie.

### **La réurbanisation comme étape du développement urbain ?**

Les modèles de cycles spatiaux occupent une place importante dans le discours universitaire sur la réurbanisation, le groupe de recherche dirigé par Van den Berg a été parmi les premiers à introduire ce concept à la fin des années 1970 (Van den Berg et al., 1982). La réurbanisation fait référence à une phase distincte de développement urbain qui fait suite à une période de déclin durable, souvent considérée comme le renversement de la suburbanisation. Les modèles de cycles spatiaux ont en commun l'observation des changements démographiques dans les aires urbaines fonctionnelles et leur division en un noyau urbain et une couronne suburbaine, qui dépend dans une certaine mesure du noyau urbain (Champion, 1986 ; Geyer et Kontuly, 1993 ; Parr 2012). Les villes subissent des « étapes successives de développement urbain » qui sont définies par des processus absolus et relatifs de centralisation et de décentralisation inter et intrarégionale de la population (Tableau 1), c'est-à-dire en fonction de la croissance globale des aires urbaines fonctionnelles et de la manière dont cette croissance est spatialement répartie dans la région urbaine fonctionnelle (Van den Berg et al., 1982). La première étape de l'urbanisation se caractérise par une concentration de la population dans le noyau urbain.

Elle est suivie par une déconcentration de la population, d'abord à l'intérieur de la région urbaine fonctionnelle (suburbanisation) et ensuite au-delà (désurbanisation ou contre-urbanisation), ce qui entraîne un déclin global de la population. L'un des facteurs ayant assuré la pertinence durable des travaux de Van den Berg et al. est qu'ils ont également proposé une étape spéculative, la « réurbanisation », au cours de laquelle (sous l'impulsion des politiques publiques ou de manière naturelle) la popula-

tion commence à se reconcentrer pour aboutir à une nouvelle période de croissance.

Comme tout concept qui existe depuis un certain temps, les modèles de cycles spatiaux ont également suscité leur part de critiques, parfois très profondes (voir Champion, 1986 ; Parr, 2012 ; Rérat, 2012). Par exemple, la question de savoir si les modèles de cycles spatiaux constituent une théorie fait débat. Du point de vue méthodologique, ces modèles reposent largement sur la définition du noyau et de la couronne. Ces zones sont considérées comme s'excluant mutuellement, bien que la frontière soit dans une certaine mesure arbitraire et dépendante de l'indicateur ainsi que du niveau géographique au niveau duquel les données sont disponibles. La plupart des applications de modèles de cycles spatiaux ont analysé les changements démographiques en termes absolus, mais il est également possible de comparer les changements relatifs en utilisant les taux de croissance (Parr, 2012). Une préoccupation connexe mais distincte vise à savoir si la contre-urbanisation n'est que la suite du mouvement d'exode au-delà des limites de la région urbaine fonctionnelle, ou si la croissance ne dépend plus du noyau urbain. Champion (1986) a ainsi suggéré une structure à deux niveaux composée d'une région urbaine fonctionnelle relativement autonome et d'aires urbaines fonctionnelles fortement reliées entre elles qui forment ensemble une région métropolitaine. Conceptuellement, les modèles de cycles spatiaux se basent habituellement sur un indicateur unique : l'évolution démographique. De nombreuses études ont cependant mis en évidence les processus démographiques et les flux migratoires qualitativement différents et souvent contradictoires de la réurbanisation, pouvant varier considérablement d'une ville à l'autre (Haase et al., 2010 ; Rérat, 2012). D'autres ont souligné la dimension physique et politique de la réurbanisation, dans laquelle les villes changent en raison des investissements publics et privés (Bourne, 1996). En dépit de ces critiques valables, le modèle de cycle spatial est un « cadre utile pour rendre compte de secteurs statistiques » (Champion, 1986, p. 239), afin d'analyser de manière empirique les changements démographiques dans les aires urbaines fonctionnelles.

Tableau 1. Les différentes phases du développement urbain.

Phase de développement	Type de classification	Caractéristiques de l'évolution démographique			
		Noyau	Couronne	Région urbaine fonctionnelle AUF	
I - Urbanisation	1 Centralisation absolue	++	-	+	Croissance totale
	2 Centralisation relative	++	+	+++	
II - Suburbanisation	3 Décentralisation relative	+	++	+++	
	4 Décentralisation absolue	-	++	+	
III - Désurbanisation	5 Décentralisation absolue	--	+	-	Déclin total
	6 Décentralisation relative	--	-	---	
IV - Réurbanisation	7 Centralisation relative	-	--	---	
	8 Centralisation absolue	+	--	-	

Remarque : Les symboles + et - indiquent l'intensité de l'évolution démographique

Source : Adapté de Van den Berg *et al.*, 1982, p. 36.

La définition du noyau et de la couronne, et donc la région urbaine fonctionnelle, est l'un des principaux défis à relever pour étudier l'évolution des schémas de développement urbain. De nombreuses applications anciennes de modèles de cycles spatiaux ont utilisé des *frontières administratives* dans leur définition du noyau urbain et de la couronne, en y associant souvent des *critères fonctionnels* tels que les temps de transport quotidiens afin de déterminer l'étendue de la zone urbaine fonctionnelle. Cependant,

la précision de cette approche dépend de l'échelle des frontières administratives. Par ailleurs, la région urbaine fonctionnelle a également été conceptualisée comme une série d'anneaux autour d'un point central ou d'une fonction, comme l'hôtel de ville en centre-ville (Coffee et al., 2016 ; Siedentop et al., 2018). Toutefois, cette approche suppose implicitement que l'accessibilité est une fonction égale de la distance par rapport au noyau et que la modélisation dépend de la disponibilité de données sur de petites zones dans le temps.

Ces défis sont connus et, par conséquent, une approche sur mesure est utilisée ici pour chaque pays, en fonction de la structure spatiale et de la disponibilité des données. La définition des aires urbaines fonctionnelles est fondée sur des traditions propres à chaque pays. En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a défini l'unité urbaine et l'aire urbaine, en utilisant 2010 comme année de référence. Il n'existe pas de définition statistique officielle des aires urbaines fonctionnelles pour l'Angleterre et, on utilise, par conséquent, les périmètres administratifs des territoires existants ou proposés pour les plus grandes aires urbaines d'Angleterre (les *city regions*). Dans les deux pays, des données démographiques pour l'analyse au niveau national ont été collectées pour les municipalités (*local authority districts*) ; en raison de la population et de la taille géographique importantes des municipalités anglaises, l'analyse des études de cas utilise également des données pour des découpages plus fins des territoires des municipalités pour la période 2001 à 2016. Afin de mieux comparer les tendances des villes étudiées, le noyau des villes françaises a été artificiellement élargi en incluant également les communes immédiatement adjacentes afin de se rapprocher de leurs homologues anglais.

### **Réurbanisation : quelques preuves en Angleterre et en France**

Il existe un historique de la comparaison anglo-française dont témoigne un certain nombre de contributions (par ex. Booth et al., 2007). Bien que leur proximité physique et leur stade de développement économique similaire les rendent aptes à la comparaison, il existe des différences importantes entre l'Angleterre et la France qui doivent être prises en considération (Booth, 1984). La structure spatiale des deux pays est fonda-

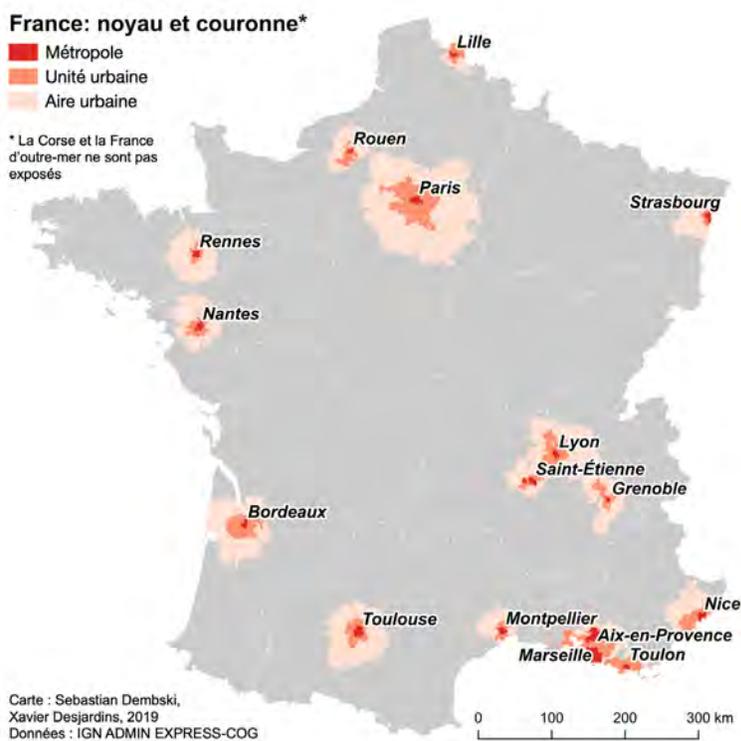
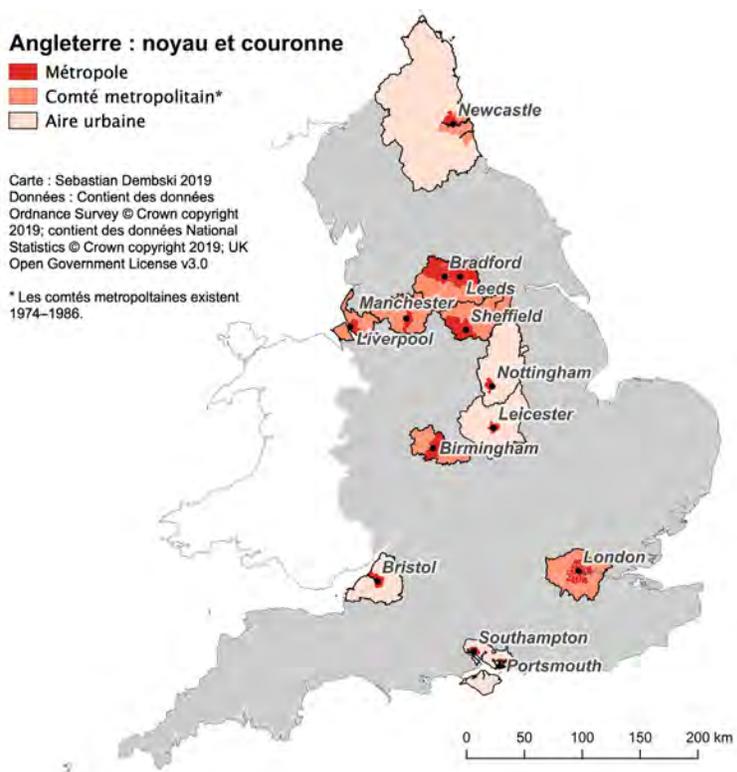


Figure 1. Aires métropolitaines en Angleterre et en France, répartition en noyau urbain et en couronne.

mentalement différente, bien qu'ils soient tous deux caractérisés par la prédominance de leurs régions capitales. Tandis que l'Angleterre se compose de villes organisées en réseaux, ce qui en fait l'un des pays les plus densément peuplés d'Europe, la France a l'une des densités de population les plus faibles et ses villes sont généralement autonomes (Figure 1). Dans les années d'après-guerre, l'évolution rapide de l'économie française a transformé le paysage national, qui est passé d'une société agricole à une société industrielle. Cette transformation s'est traduite par un développement rapide de l'urbanisation, guidée par une forte croissance démographique nationale. La croissance de la population anglaise a été bien plus lente, mais s'est accélérée de manière significative dans les années 2000, en partie sous l'impulsion de l'élargissement de l'UE et de la libre circulation, coïncidant avec une forte croissance économique. En France, sur le plan institutionnel, le système de gouvernement fragmenté de plus de 35 000 communes offre un contraste flagrant avec les 317 municipalités qui existent en Angleterre à ce moment.

Le développement urbain diffère également entre les villes anglaises et françaises (Figures 2 et 3). Pendant une grande partie de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'Angleterre a connu un niveau élevé de contre-urbanisation, décrit par certains comme un « exode urbain » (Champion et al., 1998), qui a affecté non seulement les noyaux urbains mais également les aires urbaines fonctionnelles. Ces tendances se sont poursuivies dans les années 1990, mais ont progressivement diminué à mesure que la population nationale commençait à augmenter et que les effets des politiques de longue date de confinement urbain et de régénération se faisaient sentir (Colomb, 2007). En France, la croissance des aires métropolitaines a été très soutenue et a dépassé le taux de croissance nationale. Dans toutes les aires urbaines, à l'exception des plus industrialisées, les noyaux urbains ont recommencé à gagner en population dans les années 1980, après une période de déclin souvent brève. Cependant, la plus grande partie de la croissance de la population s'est faite dans la périphérie et plus particulièrement dans la couronne périurbaine ou couronne extérieure. Ainsi, les villes françaises de second rang ont été les moteurs de la croissance nationale, alors que les villes anglaises de second rang étaient souvent sous-performantes (Parkinson, 2016).

Figure 2. Évolution démographique des aires métropolitaines de second rang en Angleterre, 1981-2016.

Source : ONS Mid-Year Population Estimates

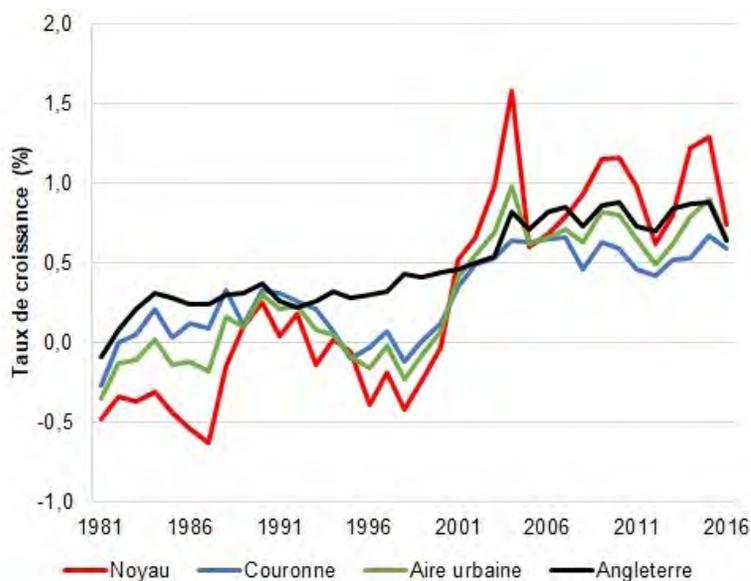
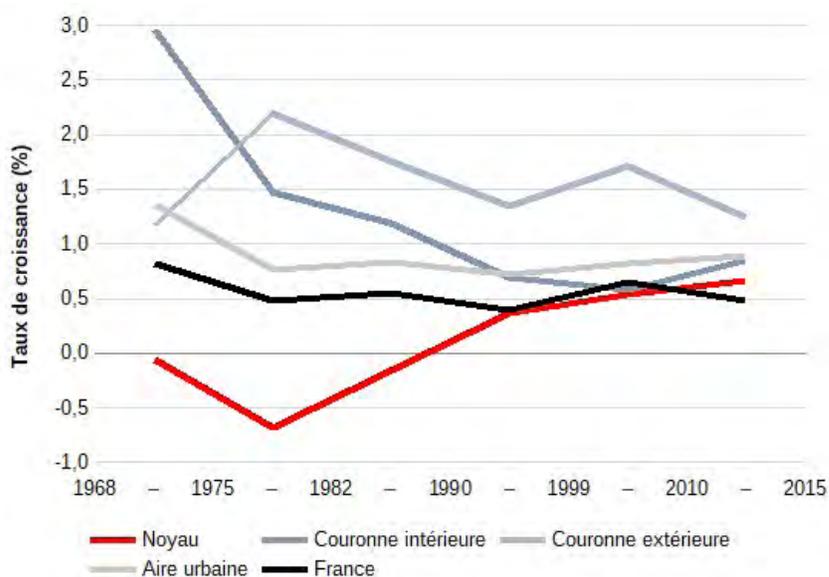


Figure 3. Évolution démographique des aires métropolitaines de second rang en France, 1968-2015.

Source : INSEE ; calculs propres



Depuis le début des années 2000, des signes évidents de réurbanisation sont visibles en Angleterre mais pas encore en France. Si l'on examine les données agrégées de toutes les villes anglaises de second rang, on constate que la population du noyau urbain et celle de la périphérie ont connu une croissance continue. Les nouveaux modèles intrarégionaux d'évolution démographique, allant de la décentralisation à la centralisation, sont d'autant plus importants. Les villes françaises se sont déjà redressées à la fin des années 1980, mais comme la population périphérique continue d'augmenter de manière significative, les villes françaises poursuivent leur élargissement vers l'extérieur. Toutefois, on observe les premiers signes d'une convergence des taux de croissance dans quelques aires urbaines, ce qui conduit à un développement urbain plus équilibré et reflète l'attractivité des noyaux urbains.

La politique urbaine anglaise a fortement contribué à inverser la tendance. La politique d'urbanisme anglaise d'après-guerre a favorisé le confinement urbain, bien que la nécessité d'assainir les bidonvilles et de réduire la densité des logements ait conduit à la construction de logements surpeuplés, soit sous la forme de lotissements en périphérie urbaine, soit dans des villes nouvelles ou élargies plus lointaines. Depuis, reconnaissant l'état déplorable des villes dans les années 1970, les gouvernements nationaux de différentes sensibilités politiques ont soutenu la réurbanisation (Couch et al., 2011). Le gouvernement Thatcher (1979-1990) a mis en place, sous son contrôle direct, un certain nombre de programmes de dépenses publiques à grande échelle pour stimuler l'investissement privé dans la régénération des villes, notamment les sociétés de développement urbain et les zones commerciales. L'idée de mobiliser l'investissement privé à pratiquement n'importe quel prix, malgré la résistance initiale et en partie farouche des autorités locales, est devenue l'approche principale des politiques et des subventions de régénération ultérieures. Au cours de cette période, de nombreuses ceintures vertes, les Green Belts, ont également été étendues, les villes cherchant à mettre en œuvre des politiques jumelles de régénération urbaine et de confinement urbain dans le but d'enrayer le déclin urbain et de stimuler un retour à la croissance urbaine (Couch et al., 2011). Dans les années 1990, le concept de « développement durable » a eu une influence croissante sur la politique urbaine. Les plans de développement ont commencé à aborder la notion de villes plus vertes et plus compactes. Au début du millénaire, le

gouvernement *New Labour* avait embrassé l'idée d'une « renaissance urbaine », en acceptant, en théorie peut-être plus qu'en pratique, les propositions de l'*Urban Task Force* (1999) qui encourageait l'excellence de la conception, la mixité et le développement compact (Colomb, 2007; Couch et al., 2011). Les aires urbaines dotées de compétences statutaires en matière d'aménagement ont été progressivement réintroduites, après les conseils métropolitains qui existaient entre 1974 et 1986, mais il est trop tôt pour évaluer leurs impacts (voir le chapitre 3).

En France, les politiques nationales, malgré les discours sur la lutte contre l'étalement urbain, se sont jusqu'à présent largement prononcées en faveur de la déconcentration urbaine. Depuis les années 1980, les processus de décentralisation institutionnelle ont favorisé la déconcentration de la population autour des grandes villes. En 1982, l'État a transféré aux municipalités la compétence de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Ce processus s'est déroulé dans un pays comptant plus de 36 000 communes. Il a donc encouragé la déconcentration démographique, car la plupart des municipalités ont accueilli favorablement les augmentations de population. Ces processus ont souvent été cités comme un facteur clé pour expliquer la périurbanisation. De nombreux auteurs ont donc fait valoir que l'étalement urbain n'existe pas en France, mais qu'il s'agit plutôt d'une « dispersion » de l'urbanisation dans de nombreuses communes rurales entourant les grandes villes (Charmes, 2011). Ces tendances ont été soutenues par les politiques sectorielles, notamment la promotion de l'accession à la propriété par la réforme du logement de 1977 et les investissements dans des infrastructures de transport permettant l'accès à une offre foncière conséquente et peu coûteuse (Desjardins, 2017). Ce n'est qu'au début des années 2000 que la politique nationale a commencé à agir en faveur des cœurs d'agglomération, sous l'impulsion des préoccupations environnementales et sociales liées à la *périurbanisation* (préservation des espaces en plein air et consommation de carburant) et d'un engagement national à encourager le développement des « moteurs économiques » du pays, c'est-à-dire les grandes villes, par des mesures visant à soutenir le processus de concentration des emplois dans les grandes villes (notamment après la crise économique de 2008).

Les investissements dans l'éducation et la santé sont concentrés dans les grands

noyaux urbains, et plus précisément dans leurs centres. L'endiguement de l'étalement urbain a également été inscrit dans la législation urbaine, notamment avec la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). Les politiques publiques, quant à elles, ont évolué en faveur de la concentration urbaine. Le cadre juridique visant à promouvoir la densification a de nouveau été renforcé en 2010 et 2014. Le renforcement de la coopération intercommunale n'a pas totalement effacé mais a clairement réduit la concurrence visant à attirer les habitants des centres urbains et des périphéries, au profit des municipalités situées au centre des aires urbaines.

En conclusion, les politiques urbaines combinées aux tendances démographiques nationales expliquent pourquoi les villes anglaises se sont réurbanisées alors que leurs homologues françaises sont encore largement suburbaines. Un dépeuplement des noyaux urbains, des politiques de régénération et un confinement urbain réussi, accéléré par la migration internationale qui à l'œuvre depuis l'an 2000 pourraient entraîner une réurbanisation de l'Angleterre. En France, la forte croissance démographique nationale et l'absence de politiques explicites de décentralisation ont fait que les villes n'ont pas connu de déclin démographique significatif. La forte croissance démographique de la France, conjuguée à un dépeuplement limité de ses noyaux urbains à forte densité, ne permet d'envisager qu'un potentiel limité de réurbanisation. En même temps, jusqu'à tout récemment, l'étalement urbain n'était pas une préoccupation politique majeure. Les deux pays ont récemment renforcé l'échelon métropolitain pour tenir compte des fortes interactions fonctionnelles intrarégionales, bien que ces initiatives en soient encore à leur début (voir notamment le chapitre 5). Nonobstant ces conclusions générales, la performance des différentes aires urbaines peut varier, et c'est pourquoi la section suivante s'intéressera aux contextes spatiaux, économiques et politiques locaux spécifiques, dans deux aires métropolitaines pour chaque pays.

### **Quatre villes et la réurbanisation**

La comparaison entre deux pays ne brosse qu'un tableau très général et ne reflète pas la variété de tendances plus larges. Nous avons donc choisi, pour chaque pays, une aire métropolitaine prospère et une moins prospère, en tenant compte des différences

dans les trajectoires de développement dans des conditions de politique nationale identiques. Bristol et Bordeaux sont des villes de province prospères avec une population d'un peu plus d'un million d'habitants dans la région urbaine fonctionnelle. Liverpool (1,5 million) et Rouen (660 000) se situent à l'autre bout du spectre en termes de développement économique et souffrent toujours d'une restructuration économique à long terme. De manière générale, toutes ces villes reflètent les tendances nationales du développement urbain (tableau 2), mais révèlent aussi de fortes variations en termes de calendrier et d'ampleur des changements.

Tableau 2. Études de cas et phases du développement urbain, 1980 à aujourd'hui.

Unité urbaine	Phase du développement urbain
<b>Angleterre</b>	
<i>Bristol</i>	
1981–1991	Suburbanisation II.4 (décentralisation absolue)
1991–2001	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
2001–2011	Urbanisation I.2 (centralisation relative)
2011–2016	Urbanisation I.2 (centralisation relative)
<i>Liverpool</i>	
1981–1991	Désurbanisation III.6 (décentralisation relative)
1991–2001	Réurbanisation IV.7 (centralisation relative)
2001–2011	Urbanisation I.1 (centralisation absolue)
2011–2016	Urbanisation I.2 (centralisation relative)
<b>France</b>	
<i>Bordeaux</i>	
1982–1990	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
1990–1999	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
1999–2010	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
2010–2015	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
<i>Rouen</i>	
1982–1990	Suburbanisation II.4 (décentralisation absolue)
1990–1999	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
1999–2010	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)
2010–2015	Suburbanisation II.3 (décentralisation relative)

La réurbanisation des villes anglaises a bénéficié d'une politique nationale de soutien à la régénération urbaine. Paradoxalement, Liverpool a commencé à se réurbaniser plus tôt que son homologue plus prospère, Bristol. Même si les municipalités périphériques ont été également touchées par la restructuration économique, elles n'ont pas bénéficié à la même hauteur des politiques de régénération et de la résurgence générale des villes sous l'effet de « l'urbanisation » de l'économie (Annexe). En outre, Liverpool a servi de banc d'essai pour un plus grand nombre de programmes de régénération et a reçu un soutien relativement plus important des programmes nationaux et européens (Sykes et al., 2013 ; Parkinson, 2019). Liverpool constitue donc un « véritable » cas de réurbanisation où la concentration de la population s'est effectuée dans un contexte de région urbaine en déclin. À Bristol, en revanche, la couronne peuplée de gens aisés a continué de croître à un rythme plus élevé tout au long des années 1990. L'absence d'industries lourdes majeures a fait que la ville n'a pas été affectée aussi fortement que les autres par la restructuration industrielle. En outre, à Bristol, le développement était historiquement concentré dans la périphérie nord, hors de l'autorité locale, et la régénération urbaine avait commencé plus tardivement (Tallon, 2007). Depuis le début du millénaire, le noyau urbain affiche, dans les deux villes, des taux de croissance plus élevés que la couronne. Fait intéressant, les données les plus récentes pour Bristol montrent une convergence des taux de croissance entre le noyau et la couronne. Comme la région urbaine continue de prospérer, la libération des terres de la ceinture verte périphérique et le potentiel limité de développement futur à Bristol, pourraient entraîner une nouvelle croissance plus élevée dans les banlieues. À Liverpool, la croissance du centre-ville est le moteur de la croissance de la région urbaine. Les deux aires urbaines se sont récemment vu attribuer de nouveaux pouvoirs d'aménagement qui, dans le cas de Bristol, ont déjà donné lieu à un projet préliminaire qui, tout compte fait, prévoit une plus grande croissance dans la couronne. Entre-temps, des travaux sont en cours sur une nouvelle stratégie de développement spatial pour la région urbaine de Liverpool.

Les populations de Bordeaux et de Rouen continuent à se décentraliser, mais à un rythme décroissant (Annexe). Bénéficiant d'une forte croissance démographique nationale et d'un exode rural inversé, les centres-villes ont commencé à regagner du terrain

dans les années 80, mais les taux de croissance dans l'unité urbaine plus large, et en particulier dans la couronne périurbaine, ont largement dépassé ceux du noyau urbain. Depuis le milieu des années 1990, Bordeaux s'est engagée dans une série de projets visant à renforcer le noyau urbain, c'est-à-dire Bordeaux et certaines communes limitrophes ; notamment un réseau de tramway urbain et des projets de régénération à grande échelle, qui accélèrent le développement (Godier et al., 2018). Des efforts similaires ont été entrepris à Rouen depuis le milieu des années 1990, mais la région urbaine n'a pas réussi à freiner la croissance de la couronne, ce qui est essentiel étant donné la faible croissance démographique globale. Dans les années 2010, une politique plus claire en faveur de la réurbanisation est apparue. Rouen a bénéficié d'une réflexion majeure sur le développement du corridor économique Paris-Le Havre, l'Axe Seine, qui s'est traduite par le projet de déplacement de la gare centrale en prévision de l'arrivée d'une nouvelle ligne ferroviaire à destination de Paris, en développant une zone auparavant du port sous-exploitée. La création de la métropole Rouen Normandie en 2015, regroupant 72 communes, est une étape importante car elle permet de piloter le développement urbain de manière plus efficace (Debrie et Desjardins, 2019). Cependant, la ville souffre encore d'une faible attractivité résidentielle et les moteurs de la périurbanisation sont toujours présents. Ainsi, tout en suivant les mêmes étapes de développement urbain, les trajectoires sont très différentes.

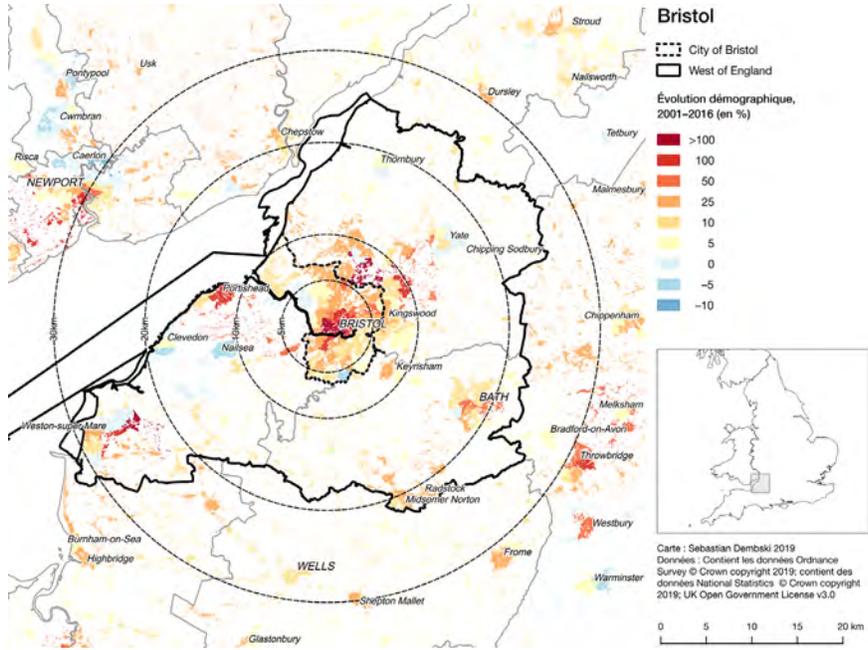


Figure 4. Évolution démographique dans la région urbaine de Bristol, 2001-2016.

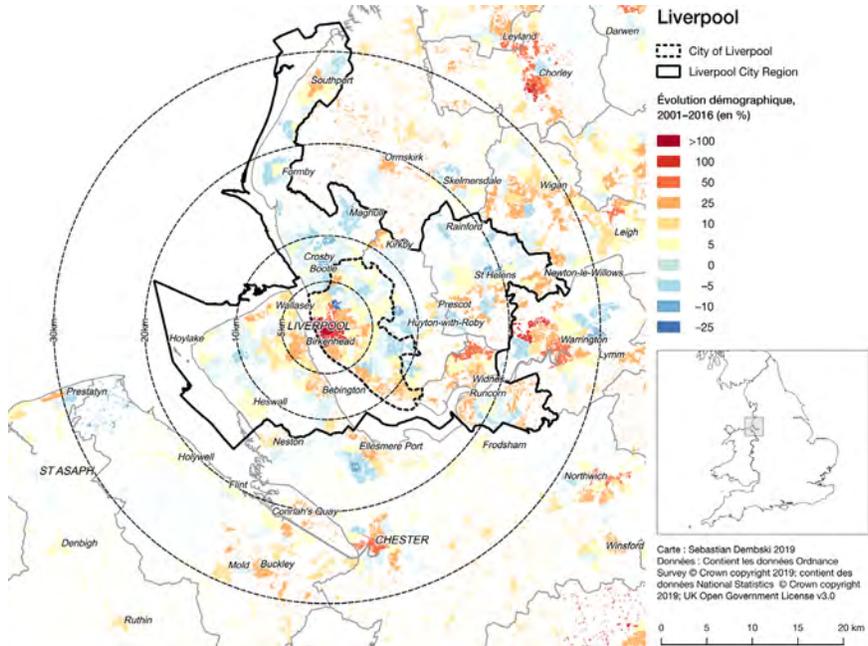


Figure 5. Évolution démographique dans la région urbaine de Liverpool, 2001-2016.

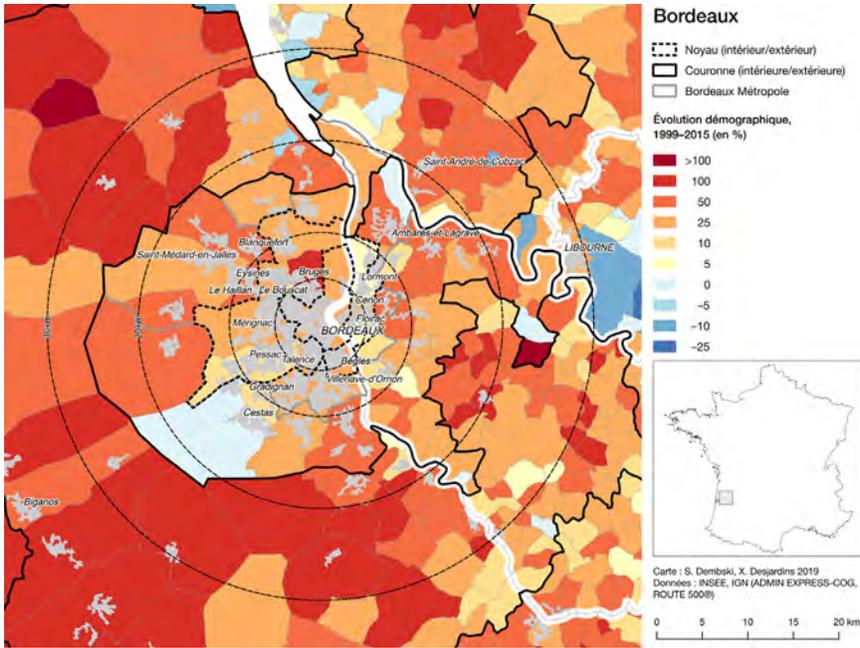


Figure 6. Évolution démographique dans la région urbaine de Bordeaux, 1999-2015.

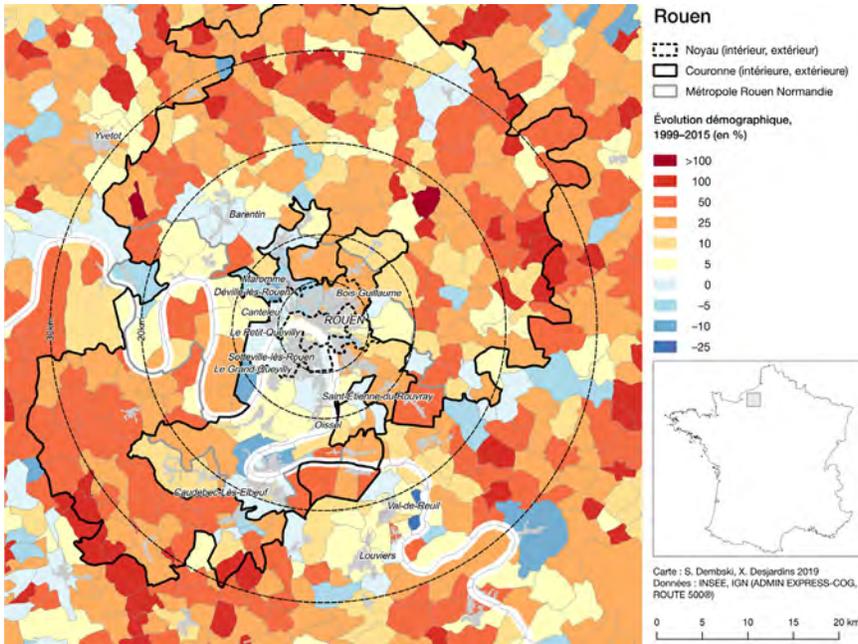


Figure 7. Évolution démographique dans la région urbaine de Rouen, 1999-2015.

### Réflexion

Conformément aux tendances nationales plus larges, il existe une différence dans le calendrier de la réurbanisation ainsi qu'une différenciation spatiale sur la période 2000-2015 entre les quatre aires urbaines étudiées. À Bristol comme à Liverpool, le développement urbain est plus dynamique au cœur de l'aire ainsi que dans les sous-centres, alors qu'à Bordeaux et Rouen, il augmente avec la distance du noyau urbain. Il y a donc de fortes preuves de l'influence du contexte et des dépendances de trajectoire qui façonnent les tendances spatiales et la manière dont les différentes sociétés y réagissent par des formes variées de politiques urbaines et de planification (Couch et al., 2011 ; Booth, 2011). On voit notamment que les configurations spatiales reflètent également les systèmes de planification en place. Le confinement urbain en Angleterre a entraîné une séparation relativement nette entre la ville et la campagne, le développement étant concentré dans un nombre limité d'endroits désignés. En particulier dans les aires prospères, il existe une forte résistance contre tout nouveau développement de la périphérie, ce qui signifie que le développement n'a pas toujours lieu dans les endroits les plus durables. Dans les aires urbaines moins prospères, la concurrence entre les autorités locales entraîne un développement non durable.

Ainsi, malgré le renouveau des noyaux urbains, l'étalement urbain continue d'être problématique. En France, un processus ultérieur d'urbanisation dans un contexte de forte croissance démographique globale et de forte prédilection culturelle pour la vie urbaine a connu un déclin moins brutal dans les centres-villes. Mais la suburbanisation a également été forte dans l'ensemble de l'unité urbaine et dans la périphérie, reflétant en partie l'émergence d'une préférence de certains groupes pour les logements individuels, encouragée par certaines politiques nationales et facilitée par la décentralisation, à partir des années 1980, des pouvoirs de planification vers une structure spatiale de petites unités administratives locales. Dans les deux pays, il reste à voir si les nouveaux mécanismes de gouvernance métropolitaine permettront un développement plus durable.

En ce qui concerne ce dernier point, il semble pertinent de replacer certaines des tendances examinées dans le présent document dans le contexte historique actuel. Ces

dernières années, les deux pays ont été le théâtre de nombreux débats politiques sur la position relative des différents types de territoires et de leurs habitants. Au Royaume-Uni, le référendum de 2016 concernant l'UE a vu naître un discours autour de ceux que l'on a appelé les « laissés-pour-compte de la Grande-Bretagne », discours qui affirmait notamment que les petits villages étaient négligés au profit des grands centres métropolitains. Bien que la dimension sociale et géographique du résultat ne l'ait pas confirmé à grande échelle (Dorling, 2016), ce point de vue est devenu influent avec l'émergence d'initiatives visant à défendre les intérêts des villes moyennes (par ex. le *Centre for Towns* et le *Key Cities Group*). Il en va de même, en France, avec la récente montée en puissance du mouvement violent et perturbateur des « Gilets Jaunes ». Certains auteurs populaires (Guilly, 2015) ont mis en avant la notion de « France périphérique », et avancé des arguments selon lesquels le nouveau programme métropolitain et un « Président des grandes villes » incarné par Emmanuel Macron entraîneraient la négligence des petits villages et de leurs populations. De la même manière que pour l'imaginaire de « *Left Behind Britain* » (Sykes, 2018), il s'agit là d'une simplification excessive d'une réalité territoriale beaucoup plus complexe (Delpirou, 2018), à titre d'exemple, en termes absolus, la plupart des gilets jaunes sont en fait originaires de grandes aires métropolitaines. Mais ces phénomènes soulèvent néanmoins des questions intéressantes sur les futurs programmes politiques. Tout du moins en Angleterre, cela est moins visible en France où la « crise urbaine » du milieu à la fin du XXe siècle a eu des effets démographiques moins marqués ; les preuves de la réurbanisation peuvent certainement être considérées, en partie, comme une réussite de politiques urbaines et de planification bien exécutées et menées à terme. Pour tous ceux qui connaissent l'histoire de l'Angleterre urbaine de la deuxième partie du XXe siècle, en fait, cela peut encore sembler un petit miracle ! Mais dans les deux pays, comme le suggèrent Dembski et al. (2017), et en écho à l'anticipation spéculative et (en l'espèce) visionnaire des futures étapes de l'urbanisation de Van den Berg et al. (1982), il appartient toujours aux chercheurs et aux décideurs de s'interroger sur ce qui se passe dans d'autres endroits à mesure que le cycle du développement urbain continue d'évoluer.

## Annexe

D = déconcentration ; C = Concentration

Tableau 3. Évolution démographique dans la région urbaine de Bristol, 1981-2016.

Unité spatiale (nombre de municipalités)	1981	Taux de croissance annuel (en %)				2016
		1981- 1991	1991- 2001	2001- 2011	2011- 2016	
Ville de Bristol	384 875	- 0,2	0,1	1,2	1,2	454 200
Couronne (3)	516 072	0,8	0,8	0,6	1,1	677 100
AUF (4)	900 947	0,3	0,5	0,8	1,1	1 131 300
Part régionale du noyau urbain/tendance	42,7 %	D	D	C	C	40,1 %

Sources : Census 1981, 1991, 2001 et 2011, ONS Mid-Year Population Estimates 2016 ; calculs propres

Tableau 4. Évolution démographique dans la région urbaine de Liverpool, 1981-2016.

Unité spatiale (nombre de municipalités)	1981	Taux de croissance annuel (en %)				2016
		1981- 1991	1991- 2001	2001- 2011	2011- 2016	
Ville de Liverpool	503 722	- 1,1	- 0,3	0,6	0,8	484 600
Couronne (5)	1 121 263	- 0,4	- 0,3	0,0	0,2	1 048 800
AUF (6)	1 624 985	- 0,6	- 0,3	0,2	0,3	1 533 400
Part régionale du noyau urbain/tendance	31,0 %	D	C	C	C	31,6 %

Source : Recensements Census 1981, 1991, 2001 et 2011, ONS PELAD Mid-Year Population Estimates 2016 ; calculs propres

Tableau 5. Évolution démographique dans la région urbaine de Bordeaux, 1968-2015.

Unité spatiale (nombre de municipalités)	1968	Taux de croissance annuel (en %)						2015
		1968	1975	1982	1990	1999	2010	
		- 1975	- 1982	- 1990	- 1999	- 2010	- 2015	
Métropole (13)	489 518	0,2	- 0,2	0,4	0,5	0,7	1,2	601 376
Ville centrale (1)	266 662	- 2,5	- 1,0	0,1	0,3	1,0	0,9	249 712
Noyau étendu (12)	222 856	2,9	0,3	0,6	0,7	0,5	1,5	351 664
Couronne (239)	261 883	2,4	2,7	2,0	1,0	1,5	1,8	614 393
Unité urbaine (51)	108 924	4,9	3,2	2,4	0,9	1,0	1,8	302 983
Couronne extérieure (188)	152 959	0,4	2,1	1,6	1,0	2,1	1,8	311 410
AUF (252)	751 401	1,0	0,9	1,1	0,7	1,1	1,5	1 215 769
Part régionale du noyau urbain/ tendance	65,1 %	D	D	D	D	D	D	49,5 %

Source : INSEE ; calculs propres

Tableau 6. Évolution démographique dans la région urbaine de Rouen, 1968-2015.

Unité spatiale (nombre de municipalités)	1968	Taux de croissance annuel (en %)						2015
		1968	1975	1982	1990	1999	2010	
		- 1975	- 1982	- 1990	- 1999	- 2010	- 2015	
Métropole (13)	275 893	0,5	- 0,6	- 0,2	0,2	0,0	0,1	274 359
Ville centrale	120 471	- 0,7	- 1,7	0,1	0,4	0,4	- 0,1	110 169
Noyau étendu (12)	155 422	1,3	0,1	- 0,3	0,0	- 0,3	0,2	164 190
Couronne (263)	264 617	1,4	1,4	1,0	0,4	0,5	0,5	389 384
Unité urbaine (37)	152 206	1,4	0,8	0,7	0,1	0,1	0,2	192 774
Couronne extérieure (226)	112 411	1,5	2,2	1,3	0,6	0,9	0,9	196 610
AUF (276)	540 510	0,9	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	663 743
Part régionale du noyau urbain/ tendance	51,0 %	D	D	D	D	D	D	41,3 %

Source : INSEE ; calculs propres

## Références

P. Booth, « *The problems of comparative research : the case of France* », *Environment and Planning B : Planning and Design*, 11(2), 1984, pp. 163-171.

P. Booth, « *Culture, planning and path dependence : some reflections on the problems of comparison* », *Town Planning Review*, 82(1), 2011, pp. 13-28.

P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (Eds.), *Spatial Planning Systems of Britain and France : A Comparative Analysis*. Abingdon : Routledge, 2007.

L. S. Bourne, « *Reurbanization, uneven urban development, and the debate on new urban forms* », *Urban Geography*, 17(8), 1996, pp. 690-713.

N. T. Coffee, J. Lange, E. Baker, « *Visualising 30 years of population density change in Australia's major capital cities* », *Australian Geographer*, 47(4), 2016, pp. 511-525.

C. Colomb, « *Unpacking New Labour's 'Urban Renaissance' agenda : towards a socially sustainable reurbanization of British cities ?* », *Planning Practice and Research*, 22(1), 2007, pp. 1-24.

T. Champion, D. Atkins, M. Coombes, S. Fotheringham, *Urban Exodus*. Londres : CPRE, 1998.

E. Charmes, *La ville émietlée : Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Paris : PUF, 2011

P. C. Cheshire, « *Resurgent cities, urban myths and policy hubris : what we need to know* », *Urban Studies*, 43(8), 2006, pp. 1231-1246.

C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, « *Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France : the importance of context and path dependency* », *Progress in Planning*, 75(1), 2011, pp. 1-52.

D. Dorling, « *Brexit: the decision of a divided country* », *BMJ*, 354, 2016, i3697.

J. Debrie, X. Desjardins, *La métropole performative ? Récits et échelles de la fabrique institutionnelle métropolitaine de Rouen*. Paris : POPSU.

A. Delpirou « *La couleur des gilets jaunes* », *La vie des idées*, 23 novembre 2018, <https://laviedesidees.fr/La-couleur-des-gilets-jaunes.html>

X. Desjardins, *Urbanisme et mobilité : De nouvelles pistes pour l'action*. Paris : Éditions de la Sorbonne, 2017.

S. Dembski, A. Schulze Bäing, O. Sykes, « What about the urban periphery ? The effects of the urban renaissance in the Mersey Belt », *Comparative Population Studies*, 42, 2017, pp. 219-244.

H. S. Geyer, T. Kontuly, « A theoretical foundation for the concept of differential urbanization », *International Regional Science Review*, 15(2), 1993, pp. 157-177.

P. Godier, T. Owlet, G. Tapie (Eds.), *L'éveil métropolitain : l'exemple de Bordeaux*. Antony : Éditions du Moniteur, 2018.

C. Guilly, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris : Flammarion, 2014.

A. Haase, S. Kabisch, A. Steinführer, S. Bouzarovski, R. Hall, P. Ogden, « Emergent spaces of reurbanisation : exploring the demographic dimension of inner-city residential change in a European setting », *Population, Space and Place*, 16(5), 2010, pp. 443-463.

M. Parkinson, « UK city regions : policies, performance and prospects », *Town Planning Review*, 87(6), 2016, pp. 629-653.

M. Parkinson, *Liverpool Beyond the Brink*. Liverpool : Liverpool University Press, 2019.

J. B. Parr, « The Spatial-Cycle Model (SCM) revisited », *Regional Studies*, 46(2), 2012, pp. 217-228.

P. Rérat, « The new demographic growth of cities : the case of reurbanisation in Switzerland », *Urban Studies*, 49(5), 2012, pp. 1107-1125.

D. Rink, A. Haase, K. Großmann, C. Couch, M. Cocks, « From long-term shrinkage to re-growth ? The urban development trajectories of Liverpool and Leipzig », *Built Environment*, 38(2), 2012, pp. 162-178.

S. Siedentop, P. Zakrzewski, P. Stoms, « A childless urban renaissance ? Age-selective patterns of population change in North American and German metropolitan areas », *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 2018, pp. 1-20.

O. Sykes, « Post-geography worlds, new dominions, left behind regions, and 'other' places : unpacking some spatial imaginaries of the UK's 'Brexit' debate », *Space and Polity*, 22(2), 2018, pp. 137-161.

O. Sykes, J. Brown, M. Cocks, D. Shaw, C. Couch, « A City Profile of Liverpool », *Cities*, 35, 2013, pp. 299-318.

A. R. Tallon, « *City profile : Bristol* », *Cities*, 24(1), 2007, pp. 74-88.

Urban Task Force, *Towards and Urban Renaissance : Final Report of the Urban Task Force Chaired by Lord Rogers of Riverside*. Londres : DETR, 1999.

L. van den Berg, R. Drewett, L. H. Klaassen, A. Rossi, C. H. T. Vijverberg, *Urban Europe : A Study of Growth and Decline*. Oxford : Pergamon, 1982.





## CHAPITRE 2

# **LES MÉTROPOLLES FRANÇAISES VUES D'ANGLETERRE : UN JEU ENTRE L'ÉTAT ET LES NOTABLES ?**

Christophe Demazière  
Stephen Hall  
John Mawson



Dans le contexte de l'évolution de l'approche de l'État français en matière de politique publique et d'administration, ce chapitre se concentre sur la gestion territoriale et la planification stratégique des villes en France. Ce faisant, une attention particulière est accordée aux pressions économiques, sociales et politiques sous-jacentes et aux processus de décentralisation qui ont influencé ces changements. La gestion territoriale française est complexe, que ce soit en termes de relations entre le niveau central et local ou de gestion transversale entre les organismes et les collectivités locales. L'adaptabilité inhérente du système aux circonstances et aux contextes politiques locaux se traduit par une variété de résultats en matière de politiques et de réalisations. À titre d'illustration, nous mettons en évidence les enjeux de gouvernance métropolitaine à partir d'une étude de cas de Tours. Cette agglomération représente l'un des vingt-deux territoires retenus par le gouvernement et le législateur français pour la désignation de « métropole », autorité urbaine stratégique, dans le cadre des dernières réformes territoriales menées en France. Nous nous appuyons sur des documents juridiques et politiques officiels, de la littérature académique et une série d'entretiens semi-structurés réalisés au printemps 2017 à Tours.

### **À l'ère de la centralisation**

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, la France a bénéficié de trois décennies de croissance économique et de reconstruction, parfois appelées Trente Glorieuses (Ancien, 2005). Au cours de cette période, le gouvernement national a poursuivi une approche centralisée de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, fondée sur un système de planification national. En termes de politique économique et industrielle, cette approche comprenait la promotion d'entreprises championnes au niveau national dans des secteurs tels que la défense et l'aérospatial, jugés d'importance stratégique pour l'économie nationale. Elle impliquait également des investissements publics dans le secteur privé, des activités de recherche et développement en haute technologie, des liens directs avec des universités de renom, la promotion d'une main-d'œuvre hautement éduquée et qualifiée et la fourniture d'infrastructures (Cohen, 2007). Le gouvernement central était également responsable de l'élaboration d'une politique

territoriale nationale et régionale, dénommée « aménagement du territoire ». Dans ce contexte, il a cherché à remédier aux déséquilibres économiques et sociaux entre Paris, l'Île-de-France environnante et le reste du pays à travers les infrastructures, le contrôle du développement et l'aménagement du territoire (Albertini, 2006). Outre la dispersion prévue des entreprises, l'État s'est engagé dans un programme de développement de parcs de haute technologie et de villes nouvelles et un soutien a été apporté aux capitales provinciales et régionales reconnues comme « métropoles d'équilibre ». Au fil du temps, ces centres et leurs régions environnantes ont été de plus en plus perçus comme jouant un rôle dans le développement économique aux niveaux national et européen (Geppert, 2017).

En matière de gestion de l'administration centrale, l'État français était soutenu par une fonction publique d'élite technocratique, les Grands Corps (Reigner, 2001), poursuivant l'application uniforme des normes politiques, juridiques et administratives (Cole, 2006). La France était effectivement un pays dont les régions et les localités étaient administrées plutôt que gouvernées. Au fond, le « local » n'était qu'un niveau où les politiques élaborées de manière centralisée étaient mises en œuvre par les fonctionnaires de l'État par le biais d'un ensemble de services ministériels fournis verticalement.

Au niveau territorial, la principale voix représentative de l'État, le préfet, est présente dans les grands centres urbains à travers la France et a joué un rôle évolutif dans la mise en œuvre et la coordination des politiques et des services publics au fil du temps. Sous la surface, il y a toujours eu des tensions historiques entre les tendances centralisatrices jacobines et les traditions décentralisatrices girondines (Budd, 1997; Booth, 2009; Pinson, 2010), se reflétant dans une architecture complexe et évolutive de l'État et du gouvernement local. En réalité, le pouvoir a toujours été plus fragmenté et dispersé qu'il n'y paraît de prime abord, avec un degré élevé d'interdépendance entre les acteurs qui se reflète dans les réseaux personnels, professionnels et sociaux entre et au sein des niveaux, parfois appelée corporatisme décentralisé ou « régulation croisée » (Thoenig, 2005). Historiquement, un facteur clé à cet égard a été la capacité d'individus puissants à devenir élus et/ou à occuper des postes de hauts fonctionnaires à différents niveaux de l'administration, ce qu'on appelle le « cumul des mandats » (Pinson

et Le Galès, 2005)<sup>1</sup>. Au niveau infranational, la mise en œuvre de la politique de l'État a été entreprise à trois niveaux : 22 régions ; 96 départements ; et plus de 36 000 élus locaux, les communes. Jusqu'au milieu des années 90, le Commissariat général au Plan de l'État a élaboré des priorités et des programmes de financement pour chacune des régions administratives françaises (Demazière, 2005). En 1964, des préfets régionaux ont été créés pour assurer la liaison avec le centre afin de superviser et de coordonner les activités de l'État. La même année, la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) a été créée pour concevoir un cadre de développement territorial et sa mise en œuvre via un réseau de bureaux locaux. Les directions ministérielles individuelles à Paris ont également transmis leurs priorités aux bureaux locaux du département concerné. Par exemple, dans le cas du ministère chargé de la planification et des infrastructures, il était présent dans tous les départements (appelé Direction Départementale de l'Équipement). L'expertise technique pour la livraison des projets financés par l'État et les collectivités locales a été mise à la disposition des organismes locaux, y compris les échelons inférieurs des collectivités locales élues (les communes). Toutefois, c'est le préfet du département nommé par le gouvernement qui approuvait les plans locaux et les permis de construire, assurant ainsi à l'État un contrôle direct sur l'aménagement physique et la fourniture d'infrastructures.

Les communes et les départements ont été créés au moment de la Révolution française et leurs frontières sont restées relativement fixes depuis lors. La taille de la population des collectivités locales est très inégale : trois sur quatre comptent moins de mille habitants (alors qu'à l'autre extrémité, 2,5 % comptent plus de 10 000 habitants (Demazière, 2017)). Au fil du temps, avec la croissance économique et démographique, la zone

<sup>1</sup> En 2012, 82 % des députés de l'Assemblée nationale et 77 % des sénateurs occupaient au moins un autre poste élu. La proportion de parlementaires à la tête d'un exécutif local (maire ou président d'un conseil de comté ou de région) était de 45 % pour les députés et de 48 % pour les sénateurs. Ces chiffres font de la France une exception en Europe. En Italie, 16 % des parlementaires occupent au moins un autre poste élu, 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne. En janvier 2014, le Parlement français a adopté une loi interdisant la combinaison de fonctions exécutives locales avec un poste de député ou de sénateur. Cette loi est entrée en vigueur le 31 mars 2017.

bâtie réelle et les modes de déplacement vers le travail des communes individuelles se sont invariablement étendus bien au-delà de leurs limites municipales, ce qui présente des défis importants en matière de coordination et de prestation de services.

Pour tenter de répondre à ces difficultés, la DATAR a lancé en 1966 le programme Métropoles d'Équilibre, qui implique le développement financé par l'État des grandes villes de province (initialement Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg et Toulouse) en soutenant des projets de développement économique, des initiatives d'infrastructures et la recherche universitaire dans le cadre d'une stratégie urbaine menée par le préfet. Cependant, les maires des villes ont estimé que c'était un rôle qu'ils devaient assumer. Ailleurs, des autorités urbaines plus importantes et des groupements volontaires de communes ont commencé à recruter leur propre personnel technique et/ou à créer des Agences d'Urbanisme spécialisées auprès du gouvernement central (Geppert, 2017).

Dans les années 1970, il devenait de plus en plus évident que la gestion et la coordination centralisées dans un pays très différencié étaient problématiques (Cole, 2012). L'Île-de-France, la région capitale, compte plus de dix millions d'habitants ; s'y ajoutent dix villes dont la population varie entre un demi-million et un million et demi d'habitants, ainsi qu'une série d'espaces urbains de taille moyenne et un réseau complexe de petites villes et de communautés rurales (Geppert, 2017). Dans les zones urbaines où les problèmes de pauvreté, de chômage, d'environnement, de transport et de logement sont pressants, les maires des principales municipalités ont estimé que les communes de banlieue plus prospères devraient apporter une contribution financière et de planification à la région urbaine interconnectée plus large dont ils font partie.

### **Décentralisation et réforme de l'administration locale**

En partie à cause des difficultés susmentionnées, un changement s'est opéré dans la politique nationale française dans les années 1970, annonçant la fin de l'ère gaulliste et l'abandon de la méfiance jacobine à l'égard des institutions politiques locales. L'émergence d'une nouvelle génération de dirigeants politiques aux niveaux national et local, et le soutien en particulier du Parti socialiste dans les villes, ont entraîné des pressions

pour aller au-delà de la décentralisation administrative des activités de l'État (déconcentration) pour déléguer le pouvoir aux niveaux infranationaux et locaux. (Le Galès, 1992). C'est Gaston Deferre, maire d'une des plus grandes villes, Marseille, qui, en tant que ministre de l'Intérieur sous le Président Mitterrand, a initié les premières réformes de décentralisation en 1982-3 (Pinson et Le Galès, 2005). Ces lois ont confirmé ou réaffirmé les droits et les privilèges des niveaux élus de l'administration locale. Auparavant, la plupart des collectivités locales situées en dehors des grands centres urbains, tout en ayant certaines responsabilités locales, disposaient de peu de ressources et de compétences techniques pour les assumer. La Loi Deferre a accordé des pouvoirs, un financement et une légitimité plus larges à tous les niveaux de l'administration infranationale.

En termes constitutionnels, les responsabilités et les pouvoirs légaux ont été transférés du préfet au président des conseils nouvellement élus au niveau des régions et des départements. Le rôle du préfet n'impliquait plus de diriger l'aménagement du territoire et des secteurs comme cela avait été le cas auparavant, mais consistait plutôt à aider à réunir les partenaires étatiques et locaux dans la réalisation des projets et à contrôler l'application des pouvoirs des collectivités locales. Les réformes ont également tenté, sans succès, d'associer différents niveaux de gouvernement à différentes fonctions.

Les municipalités se sont vu attribuer des pouvoirs dans les domaines de l'urbanisme, de la culture et de l'enseignement primaire. En outre, les conseils locaux ont également assumé des tâches dans d'autres domaines, tels que le développement économique, qui étaient officiellement attribués aux régions. De même, alors que les services sociaux étaient attribués aux départements, les grandes communes urbaines ont développé leurs propres services dans ce domaine. Malgré le transfert des pouvoirs de planification aux niveaux régional et communal, les départements ont continué de jouer un rôle important dans la planification et le développement des infrastructures. Le financement du gouvernement local n'a pas été modifié dans les réformes avec la poursuite d'un mélange de financement du gouvernement central et de taxes locales sur les entreprises, les propriétés domestiques et la propriété et le développement des terres.

La décentralisation a été considérée par beaucoup comme une condition préalable

à la modernisation de l'État et du secteur public par le biais du transfert des pouvoirs et des responsabilités, ce qui a permis une intégration et une cohérence territoriales à travers une série de politiques et de programmes (Béhar, 2015).

Cependant, la recherche d'une politique publique efficace et efficiente basée sur la hiérarchisation horizontale par rapport à la coordination verticale devait s'avérer problématique. Les ministères du gouvernement central ont continué à spécifier différentes limites géographiques et différents critères techniques et financiers pour leurs programmes au niveau local. Le chevauchement et le découplage des programmes politiques, des frontières et des réseaux, ainsi que la complexité des modalités de financement signifiaient que seules les grandes communes urbaines avaient la capacité politique et organisationnelle potentielle de résoudre ces problèmes (Boraz et Le Galès, 2005).

Fondamentalement, les problèmes ci-dessus étaient symptomatiques de la persistance d'une culture « cloisonnée » dans les institutions de l'État, de la nature fragmentée du gouvernement local et des limites géographiques associées.

### **Renforcer la collaboration intercommunale**

Historiquement, l'État a évité une réforme radicale du système communal en raison de l'importance historique et de l'influence politique des communes. Il s'est plutôt appuyé sur la création de structures et de processus pour inciter à la collaboration entre communes, dite - Intercommunalité. La première forme d'activité intercommunale a été dans les domaines de services de base tels que l'élimination des déchets, l'assainissement, le nettoyage et l'éclairage des rues, etc. Dans les années 1960, afin d'étendre cette collaboration à des formes d'activités plus stratégiques, l'État a cherché à favoriser l'adoption volontaire des Communautés Urbaines. Ce n'est toutefois qu'à la fin des années 90, à la suite de la loi Chevènement (1999), que des progrès significatifs ont commencé à être réalisés avec un nouveau modèle, l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cette approche a adopté un rôle plus directif, simplifiant le cadre juridique et définissant trois catégories différentes d'établissement et de taille de la population : (1) Communautés Urbaines (grandes villes de plus de 500 000

habitants) ; (2) Communautés d'Agglomération (groupes de communes d'au moins 50 000 habitants construits autour de villes de taille moyenne) et (3) Communautés de Communes (groupes de communes établies en milieu rural et périurbain). Les pouvoirs de ces organes de collaboration ont été transférés de leurs membres municipaux individuels dans le but de regrouper en une seule stratégie, l'aménagement sectoriel et l'aménagement du territoire.

Un incitatif clé pour établir un ECPI était que chacun aurait sa propre assiette fiscale assumant la responsabilité de la fiscalité professionnelle dans sa propre juridiction ; en outre, chaque commune participante devait bénéficier d'une subvention opérationnelle de l'État pour faciliter la collaboration et la mise en œuvre (Jarnet, 2007 ; Booth, 2009). En conséquence, l'adoption à grande échelle s'est traduite par 90 % de la population française et 96 % des communes regroupées en EPCI ; ce chiffre n'était que d'environ 50 % au début des années 90. Cependant, malgré cette évolution, il y a eu des succès variables dans la réalisation de formes plus stratégiques de collaboration intercommunautaire allant d'un engagement politique limité à un engagement à grande échelle dans le concept.

Un facteur contributif a été le fait que, alors que les EPCI émergents regroupaient désormais quelque 70 % de la population française, ils ne couvraient qu'environ 30 % des zones bâties/régions urbaines définies par l'organisme statistique de l'État. Même au sein des nouvelles structures de collaboration, il y avait une tendance dans la prise de décision pour l'intérêt personnel des communes individuelles, qui l'emportait sur la « solidarité » dans l'aire métropolitaine concernée (Négrier, 2006 ; Booth, 2009). D'autres problèmes sont nés de la tactique géopolitique selon laquelle des communautés de communes conçues pour être utilisées dans les zones rurales ont été créées par des communes périphériques et suburbaines pour bloquer la création de plus grands EPCI métropolitains. Le motif sous-jacent étant de veiller à ce que leurs intérêts locaux ne soient pas outrepassés par les pouvoirs et la portée géographique des EPCI dans des domaines tels que la planification et le développement du logement.

L'acteur principal de l'État pour encourager la restructuration territoriale locale de-

meure le préfet. Avant les réformes de décentralisation, la gestion et le financement des projets urbains stratégiques étaient fermement entre les mains de la préfecture. Cependant, au fur et à mesure que les mesures de dévolution se sont développées, le style de travail du préfet est passé du « commandement et contrôle » direct à davantage l'exercice du « soft power » par le biais de la réglementation, de la persuasion et de l'offre d'incitations financières (Pinson et Le Galès, 2005). On est en particulier passé de la négociation de contrats contraignants entre l'État et les collectivités locales à un modèle dans lequel les autorités locales étaient tenues de faire des offres concurrentielles pour les investissements de l'État provenant des programmes nationaux. La responsabilité de la mise en œuvre incombait uniquement aux institutions locales dotées de directives détaillées de l'État, du financement, de la mise en œuvre et des résultats (Le Galès et Mawson, 2006). Epstein (2015) qualifie ce nouveau modèle de gouvernance de « gouvernement à distance » permettant à l'État d'exercer un degré considérable de contrôle local bien qu'il n'ait plus de présence sur le terrain.

### **La création des métropoles institutionnelles**

Entre 2010 et 2016, deux réformes successives des collectivités locales ont été menées, d'abord par un gouvernement de droite puis par un gouvernement socialiste. La première vague de réformes a été préfigurée par un rapport officiel au président Nicolas Sarkozy. Intitulé *Il est temps de décider*, ce rapport publié en 2009 proposait la réduction du nombre de régions par les fusions, une couverture nationale globale de la coopération intercommunale, la fixation d'un seuil de population pour tout EPCI et la création de *métropoles*. À l'époque, ces mesures n'ont pas toutes été mises en œuvre, de nombreux parlementaires de tous bords y étant hostiles. En 2015, sous le président Hollande, une loi sur « la nouvelle organisation du territoire de la République » a clarifié les responsabilités des différents niveaux de collectivités territoriales. Le nombre de régions est passé de 22 à 13, avec en plus 5 régions d'outre-mer. La justification avancée par le gouvernement pour cette réforme était la nécessité de créer des régions de « taille européenne », c'est-à-dire plus comparables à celles des autres pays européens. Cependant, le *new public management* est une raison plus plausible. Alors que le gouver-

nement national avait continuellement soutenu la croissance des dépenses locales en augmentant ses subventions, il a changé de cap en 2015, en réduisant les subventions aux gouvernements locaux pendant trois ans, et en subordonnant le retour à un niveau de soutien stable aux efforts des gouvernements locaux pour limiter leurs dépenses.

La création du gouvernement métropolitain montre également une continuité entre les gouvernements de droite et de gauche. En 2010, le gouvernement de droite a décidé que Paris - la plus grande municipalité de France - devrait s'unir aux autres tout en obtenant le statut spécial de « métropole du Grand Paris ». Malgré l'opposition de la région Île-de-France et des départements voisins, ce projet a été poursuivi par le gouvernement socialiste après 2012. La métropole du Grand Paris a été créée légalement le 1er janvier 2016 en tant qu'EPCI regroupant Paris, les 123 communes des trois départements voisins et 7 autres communes - soit environ 7,5 millions d'habitants. De même, la loi de réforme des collectivités locales de 2010 a permis la création d'un nouveau type d'EPCI - appelé *métropole* - pour tout groupement municipal de plus de 500 000 habitants. Toutefois, ce n'est qu'à Nice qu'une métropole a été créée. En 2014, la loi « pour la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » a relancé la notion d'une forme plus intégrée de coopération intercommunale. Aux termes de l'article 43 de celle-ci, la *métropole* est censée conduire « un projet de développement pour le développement économique, écologique, éducatif, culturel et social du territoire, afin d'améliorer la cohésion et la compétitivité et de contribuer à un développement durable et équitable de la territoire régional ». Outre Nice, la loi a désigné huit « métropoles » de plus de 400 000 habitants dans une région urbaine de plus de 650 000 habitants - à savoir : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen Strasbourg et Toulouse. Comme mentionné ci-dessus, la métropole du Grand Paris a ses propres arrangements sur mesure. Malgré la forte opposition des maires de Provence, la *métropole* d'Aix-Marseille Provence a été créée à l'échelle de toute la région urbaine fonctionnelle. À Lyon, la forme de gouvernance métropolitaine la plus complète de France a pris forme, la *Métropole de Lyon* ayant absorbé les compétences du département Rhône sur son territoire (voir le chapitre 6).

Ce n'est pas la première fois que la coopération intercommunale a soulevé la question

de la nécessité de la responsabilité et de la transparence dans la prise de décision de ces organes. Cependant, l'introduction de la représentation directement élue a continué d'être combattue avec succès par le lobby des élus locaux. Les métropoles revêtent ainsi la même forme politique et la même structure décisionnelle que les autres EPCI. Elles restent des structures confédératives, les communes constituantes conservant la primauté politique.

L'émergence de cette forme finale d'EPCI s'inscrit dans le contexte de pressions continues découlant de l'intégration européenne, de la mondialisation, de la nécessité de contrôler les dépenses publiques et de développer davantage la gouvernance métropolitaine.

Le statut de Métropole a été affirmé dans le cadre d'un pacte Etat-métropoles qui impliquait un haut niveau d'engagement politique entre les hauts fonctionnaires et les politiciens de l'État et leurs équivalents au niveau des collectivités locales. Trois thèmes d'importance stratégique nationale ont été identifiés comme étant au cœur de l'activité de la Métropole : l'énergie, les villes intelligentes et les activités contribuant à la croissance économique et à la compétitivité internationale. Dans la mise en œuvre de ces stratégies, les Métropoles devaient aligner leurs activités sur celles de leur région, notamment les chapitres urbains du contrat régional ainsi que la gestion des pôles de compétitivité. Elles devaient également faciliter le développement économique des villes et des zones rurales environnantes à l'intérieur et au-delà des frontières de l'EPCI. Un Contrat de Coopération Métropolitaine (CCM) devait identifier des projets communs avec les communes et territoires voisins.

L'État a affecté un financement opérationnel à toutes les Métropoles sur une période de 5 ans et, avec l'approbation du Pacte d'Innovation Métropolitaine (PIM), cela a été l'occasion de répondre à des appels d'offres pour des projets provenant d'un réseau d'organismes d'État indépendants et de financements de tiers qui comprenait la Caisse des Dépôts, l'Union européenne et le Commissariat général à l'investissement. Les projets PIM devaient être innovants et pouvaient adopter différentes formes de gestion dirigées par un éventail d'organisations telles que les universités, les technopoles, les partenariats public-privé et les EPCI eux-mêmes (Métropole de Lyon, 2016).

Compte tenu de la complexité des relations centre-local en France, de la diversité des acteurs locaux impliqués dans le développement des EPCI, de l'histoire de ces relations et de la géographie variable des villes françaises et de leur arrière-pays rural élargi, les commentateurs ont observé que le résultat du processus de création des Métropoles a été très variable (Geppert, 2017). Afin d'illustrer les questions et les défis sous-jacents qui sont présents dans la recherche d'un plus grand niveau d'intercommunalité, nous nous tournons vers l'étude de cas de Tours.

### **Quand une ville moyenne devient métropole : l'exemple de Tours**

Tours, avec une population d'environ 140 000 habitants, est la plus grande commune de la région Centre-Val de Loire et est située à environ 200 kilomètres au sud-ouest de Paris. C'est le centre administratif du département de l'Indre-et-Loire et la métropole récemment créée comprend 22 communes avec une population d'environ 300 000 habitants. Tours a une économie basée sur l'industrie manufacturière, les services privés, en particulier le tourisme, l'administration publique, l'enseignement supérieur, la santé et plusieurs institutions de recherche financées par l'État.

L'histoire du travail intercommunal, comme dans de nombreuses autres régions de France, a été relativement limitée, les maires locaux accordant la priorité aux intérêts de leurs propres communes par rapport à une perspective plus stratégique. Cette attitude a prévalu pendant plus de trois décennies sous le mandat d'un maire, Jean Royer, dont l'objectif était de garantir des projets de réaménagement physique à grande échelle dans les limites du centre-ville de Tours, y compris la construction d'un nouveau centre de congrès, la régénération de l'environnement de la gare centrale et un projet infructueux de technopole. Cependant, relativement peu d'attention a été accordée à l'impact plus large de ces développements en dehors du noyau urbain.

À la suite des réformes de décentralisation du début des années 80, la perspective de la coopération intercommunale est devenue le sujet d'un débat politique important mais conflictuel entre gauche et droite. Les élections municipales de 1995 ont conduit au remplacement du maire de longue date, Jean Royer, par un socialiste, Jean Germain. Ce changement de direction a conduit, quelques années plus tard, à la décision de sai-

sur l'occasion de créer une Communauté d'agglomération, Tour(s) Plus. Cette décision a sans aucun doute été encouragée par les subventions de fonctionnement mises à disposition au titre de la loi Chevènement. Cependant, dans un premier temps, seules neuf communes sont devenues membres de l'organe intercommunal, qui ne couvrait d'ailleurs pas la zone bâtie de l'agglomération et n'était pas conforme au schéma stratégique d'aménagement du territoire (Schéma Directeur). Par la suite, en 2004, deux Communautés de Communes rurales adjacentes se sont jointes, ajoutant une douzaine de Communes supplémentaires à Tour(s) Plus. Cependant, cela restait une géographie politique plutôt que fonctionnelle, avec des zones importantes de l'agglomération en dehors des frontières de Tour(s) Plus. Alors que la Communauté d'agglomération tirait sa légitimité de la capacité potentielle à réaliser des projets plus stratégiques au-delà des capacités des communes individuelles, sa portée restait limitée par la mesure dans laquelle un accord politique pouvait être obtenu entre les maires.

Avec le développement continu des réformes de décentralisation, certains dirigeants d'entreprises et politiques locaux ont reconnu le potentiel des EPCI. Cependant, la suggestion que Tours devrait élever son statut à celui de Communauté Urbaine afin d'élargir son éventail d'activités stratégiques, y compris l'aménagement du territoire, a rencontré une certaine résistance. Certaines communes craignaient de devoir renoncer à leurs propres responsabilités en matière de planification et donc qu'une forme d'EPCI plus puissante puisse passer outre leurs priorités locales en matière d'aménagement du territoire et de planification.

Dans ce contexte, cependant, le préfet du département d'Indre-et-Loire, dont les responsabilités comprenaient la réalisation d'une gestion intercommunale plus efficace et efficiente, a émis une proposition plus ambitieuse : celle de décrocher le statut de métropole. Ce faisant, il a pris un risque de carrière en passant au-dessus de son supérieur, le préfet de région, qui préférait soutenir la capitale régionale historique d'Orléans en tant que Métropole plutôt que celle de Tours. Néanmoins, la proposition a séduit Philippe Briand, un homme d'affaires local prospère, député, maire d'une commune prospère et président de Tour(s) Plus. Celui-ci s'est engagé dans une stratégie de modernisation visant à ouvrir des horizons dans la gestion stratégique des politiques à l'échelle

de l'agglomération et la fourniture de services locaux de manière plus efficace grâce à des économies d'échelle et d'envergure.

Un obstacle important à ce programme réside dans le fait que la population de Tours est inférieure au seuil de population fixé par la loi Maptam pour une métropole. Avec une population d'environ 400 000 habitants, classée 20e dans la hiérarchie des villes, l'agglomération de Tours se situait en deçà du seuil minimum pour permettre une candidature au statut de métropole. Peu d'acteurs locaux s'attendaient au succès d'une telle candidature, bien que Philippe Briand ait fait valoir qu'elle pourrait stimuler davantage le travail intercommunal et qu'elle ferait de Tours une ville d'importance nationale. Il a continué et, afin d'obtenir un soutien politique au fil du temps, il a d'abord limité l'adhésion à une telle métropole aux vingt-deux communes existantes - les membres actuels de Tour(s) Plus - plutôt qu'à une région urbaine élargie comme le préférait le préfet du département. En guise de compromis, il a été proposé que la nouvelle Métropole, plutôt que d'étendre ses limites à l'ensemble de la région urbaine, donne la priorité aux initiatives transfrontalières avec les communes voisines.

Avec un soutien croissant, une décision a été prise au printemps 2016 de produire un document exposant les références métropolitaines de Tours et un aperçu des activités qui seraient poursuivies. L'organisme technique existant, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours (ATU, 2016) a réuni un certain nombre de groupes de travail thématiques composés d'hommes politiques locaux et de représentants de la communauté au sens large pour élaborer le plan proposé et comparer Tours à d'autres métropoles.

Approuvé en 2016, le « projet métropolitain » contenait trois éléments principaux :

- Perspectives de développement économique, projets et financement ;

- Relations de travail et projets communs avec les communes hors métropole ;

- Mesures pour aligner la planification physique et d'autres documents de stratégie.

La décision de coopter le président du Conseil départemental d'Indre-et-Loire comme promoteur de la candidature, compte tenu de sa position clé dans l'intégration potentielle des communes rurales, a constitué un pas politique décisif (Conseil départemental d'Indre-et-Loire, 2017). Il était auparavant vice-président de Tour(s) Plus. En outre, Briand avait réussi à mobiliser le soutien des maires locaux et de certains députés so-

cialistes de la région au sein d'un groupe inter-partis pour faire pression en faveur de la métropole au sein des niveaux de gouvernement et entre eux. En décembre 2016, ce groupe de pression en alliance avec d'autres petites villes ailleurs en France a réussi à déposer un amendement à la Loi du Grand Paris. Cette législation nationale visait à établir une métropole parisienne. Au stade de la commission de ce projet de loi, le groupe de pression a réussi à insérer un nouveau seuil de population dans le projet de loi pour permettre la désignation de métropoles supplémentaires. L'amendement a été rédigé de telle manière qu'il garantit que Tours corresponde de manière unique au critère du trajet vers le lieu de travail et de la taille de la population pour les métropoles. La loi a achevé son adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat en février 2017, ce qui a fait de Tour(s) Plus la première métropole supplémentaire (c'est-à-dire la 16e) en France.

D'autres agglomérations ont également réussi à être ajoutées à la liste des métropoles. Toutefois, compte tenu de leurs différents canaux d'influence, réseaux et contacts, le succès a été obtenu de diverses manières. Dans le cas de Clermont-Ferrand, par exemple, une ville contrôlée par un maire et un président de département de même tendance politique que le gouvernement socialiste, il a suffi d'envoyer une demande de trois pages directement au Président de la République. D'autres ont dû emprunter une voie plus tortueuse impliquant des notables locaux, des représentants du Sénat et de l'Assemblée et des ministres ayant des relations locales. À la fin du processus, quelque vingt-deux villes avaient été désignées comme métropoles.

En ce qui concerne les principales modalités de prise de décision, Tours Métropole Val de Loire est contrôlée par les maires des communes plutôt que par les élus communaux et le président du Conseil métropolitain. En conséquence, et malgré le nouveau modèle EPCI, il existe toujours le danger d'un parti pris intrinsèque en faveur d'une orientation municipale « clientéliste » et unique par rapport à la pensée intercommunautaire et stratégique envisagée. À ce jour, le modus operandi de Tours Métropole Val de Loire est resté celui dans lequel chaque commune fait des demandes spécifiques sur les financements obtenus par la Métropole dans ses appels à projets nationaux. Au moment de la rédaction du présent texte, il y avait plus d'une centaine de projets gérés par la métropole, qui étaient largement axés sur les communes individuelles. Ce résultat est

le reflet de la relative faiblesse du Conseil métropolitain et de son président à pouvoir privilégier davantage le concept de « solidarité » à travers des activités intercommunales. En outre, la transparence du processus décisionnel est limitée, le débat entre les maires ayant lieu à huis clos.

Étant donné l'accent mis sur les activités de développement économique traditionnelles (par exemple les bâtiments, le marketing et les infrastructures) au cours des premières périodes de travail intercommunautaire, il n'est peut-être pas surprenant que, dans les phases initiales de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la Métropole, une telle réflexion continue de prédominer à mesure que les politiciens commencent à s'attaquer à des thèmes plus innovants et transversaux et restent liés à des engagements financiers permanents. Ainsi, par exemple, les questions de politique sociale relèvent traditionnellement du Département et la notion d'engagement dans des projets d'économie sociale dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique et la pauvreté n'a pas gagné l'appui des maires actuels. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas surprenant que la question de la prise de décision et de la politique à l'échelle métropolitaine ne soit pas au premier plan du débat public.

De plus, Philippe Briand, président de Tour(s) Plus, n'était pas ouvertement favorable à la participation et à l'engagement du public. Cependant, la Loi Notre exige que les EPCI créent un forum consultatif, le Conseil de développement impliquant des représentants de la société civile au sens large. L'organisme créé pour la Communauté d'agglomération se poursuit depuis la création de la Métropole. Le Président de ce Conseil dispose d'une certaine autonomie opérationnelle dans l'engagement avec la Métropole et dispose d'un support technique assuré par Tours Métropole Val de Loire. En réalité, ce conseil est une caisse de résonance qui ne peut pas fixer l'agenda métropolitain mais néanmoins, à certaines occasions, certaines propositions ont été influencées et abandonnées par la Métropole suite à son retour critique.

Comme déjà indiqué, la loi Maptam oblige les métropoles à établir des relations de travail au-delà de leurs frontières et à assurer une large diffusion des avantages de la croissance des métropoles. Il est reconnu que lors des élections présidentielles de 2017, le vote du Front national s'est largement concentré dans les zones périphériques. Dans

cette optique, un programme de travail sur l'aménagement métropolitain-rural est porté par la métropole de Tours dans le cadre de contrats avec les EPCI d'Indre et Loire (voir le chapitre 13). Un objectif clé est de formaliser la coopération sur les interdépendances entre les zones urbaines et rurales dans des domaines tels que la production et la commercialisation des aliments. Cependant, au moment de l'enquête, les cadres techniques de l'agence d'urbanisme ont reconnu que la compréhension et les discussions sur ces relations fonctionnelles étaient limitées et qu'il restait une tâche de renforcement des capacités pour toutes les parties concernées. Un exemple d'opportunité potentielle concerne la gestion de l'eau.

La Loire traversant Tours, la ville dispose d'un approvisionnement en eau infini, tandis que les communes périphériques et rurales sont moins bien desservies, ce qui présente un véhicule idéal pour gérer cette ressource par l'action collective. Alors que cette perspective a été évoquée par la communauté locale et certains maires, elle n'a pas encore été prise au sérieux. Il est à noter que les communes rurales de l'agglomération n'ont pas participé à la production du prospectus Métropole et de la stratégie initiale. En effet, les entretiens avec leurs responsables techniques ont révélé qu'ils étaient à peine conscients de son contenu. Les zones rurales semblent avoir peu d'influence sur le programme plus général des politiques publiques dans l'ensemble de la région. En effet, cela se reflète également dans la surreprésentation des intérêts urbains de la région de Tours à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il reste à craindre que le Département, champion traditionnel des affaires rurales, perde de son influence au fur et à mesure du développement de la Métropole.

L'étude de cas de Tours montre qu'en France, la création de métropoles est le résultat d'une alliance entre les maires des grandes villes et le gouvernement national. Les métropoles font partie d'un projet plus large du gouvernement national de réforme du système institutionnel, qui touche tous les niveaux des autorités infranationales sans en supprimer aucun. Cependant, ce projet laisse une place non négligeable à l'interaction entre le niveau local et le niveau national.

## **Références**

J.-B. Albertini, « De la DATAR à la nouvelle DIACT: La place des questions économiques dans la politique d'aménagement de territoire », *Revue Française d'Administration*, n°119/3, 2006, pp. 415-426.

D. Ancien, "Local and regional development policy in France: Of changing conditions and forms, and enduring state centrality", *Space and Policy*, n°3, 2005, pp. 217-236.

D. Béhar, « Réforme territoriale: la fin d'un cycle? », *L'Economie Politique*, n°68, 2015, pp. 36-46.

P. Booth, "Planning and the culture of governance: Local institutions and reform in France", *European Planning Studies*, n°5, 2009, pp. 677-695.

L. Budd, "Regional government and performance in France", *Regional Studies*, n°2, 1997, pp. 187-192.

E. Cohen, "Industrial policies in France: The old and the new", *Journal of Industry, Competition and Trade*, n°3-4, 2007, pp. 213-227.

A. Cole, "Decentralisation in France: Central steering, capacity building and identity construction", *French Politics*, n°4, 2006, pp. 31-57.

A. Cole, "The French state and its territorial challenges", *Public Administration*, n°2, 2012, pp. 335-350.

C. Demazière, « Les contrats d'action publique », in M. Bonnard (Ed.), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 119-125.

C. Demazière, « Tours: construire une métropole interrégionale à l'ombre du Bassin Parisien », In A. Motte (Ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica-Anthropos, 2007, pp. 166-182.

C. Demazière, « Des métropoles incomplètes. Points communs et différences des institutions métropolitaines en Angleterre et en France », *Pouvoirs Locaux*, n°111, 2017, pp. 36-42.

R. Epstein, « La gouvernance territoriale, une affaire d'Etat. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année Sociologique*, n°65, 2015, pp. 457-482.

A. Geppert, "Vae Victis. Spatial planning in the rescaled metropolitan governance in

France”, *Raumforschung und Raumordnung*, n°3, 2017, pp. 225-241.

P. Le Galès, “New directions in decentralisation and urban policy in France: the search for a post-decentralisation state”, *Environment and Planning C*, n°1, 1992, pp. 19-36.

P. Le Galès, J. Mawson, “Contracts versus competitive bidding: rationalising urban policy programmes in England and France”, *Journal of European Public Policy*, n°2, 1996, pp 205-242.

G. Pinson, P. Le Galès, *State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force*, Working paper du Pole Ville / Metropolis / Cosmopolis, n° 07/05, Centres d’Etudes Européennes de Sciences Po, Paris, 2005.

G. Pinson, “The governance of French towns: From the centre-periphery schemes to urban regimes”, *Analise Social*, n°197, 2010, pp. 717-737.

H. Reigner, “Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government”, *Policy and Politics*, n°2, 2009, pp. 181-192.

J.-C. Thoenig, “Territorial administration and political control: Decentralisation in France”, *Public Administration*, n°3, 2005, pp. 685-708.





## CHAPITRE 3

# **UNE PERSPECTIVE LONGUE SUR LES *CITY-REGIONS* EN ANGLETERRE**

Olivier Sykes  
Alex Nurse



À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, l'urbanisation a fortement marqué le développement de la Grande-Bretagne, avant la fin du siècle la majorité de la population était déjà concentrée dans les zones urbaines. La structuration des pouvoirs locaux a été réformée pour répondre progressivement aux besoins représentatifs, économiques, sociaux et physiques des zones urbaines en expansion (Briggs, 1963, Hunt, 2005). Dans les années 1970, une réforme majeure a introduit un niveau de comtés métropolitains dans les plus grandes agglomérations anglaises afin d'aborder les questions clés de planification stratégique et de développement. Ceux-ci ont été supprimés dans les années 1980 et 1990, et les structures de développement régional et de planification spatiale du début des années 2000 sont apparues à l'échelle des « régions standard », plus grande que l'échelle métropolitaine. Pourtant, à partir du milieu des années 2000, l'échelle "ville région" (*city-region*) a repris de l'importance dans le travail des chercheurs et grâce à des initiatives menées en collaboration avec les collectivités locales dans certaines grandes zones métropolitaines. Dans les années 2010, de nouvelles structures appelées autorités mixtes sont apparues pour superviser le développement à l'échelle des villes région, dans un certain nombre de grandes agglomérations. Les aires urbaines ont également été mises en évidence par des initiatives de l'État visant à réduire les disparités de développement régional, comme le programme Northern Powerhouse. Cet article s'intéresse à l'histoire et au parcours actuel du développement urbain et régional en Angleterre, au cœur d'un État britannique instable.

### **Brève histoire de la réflexion du début du XX<sup>e</sup> siècle sur les *city-regions***

Bien que les *city-region* soient devenues un point clé de réflexion et d'action publique au cours des dernières décennies (Jones et al., 2015), l'attention analytique et normative portée à cette unité territoriale n'est pas nouvelle au Royaume-Uni (Essex et Brayshay, 2005, 240). Cette fois-ci, l'accent a été mis sur les plans régionaux, dont on espérait qu'ils permettraient de mieux intégrer les besoins des villes, des zones rurales environnantes et des zones urbanisées. David Massey (1989) décrit ainsi ces années d'entre-deux-guerres comme « l'ère expérimentale » de la planification régionale. Cette

période a été suivie d'une réflexion plus approfondie sur les problèmes régionaux, industriels et d'aménagement du territoire auxquels le Royaume-Uni était confronté. Les années 1940 furent celles du rapport Barlow (1940) qui étudiait la répartition de la population industrielle et l'utilisation des terres rurales du Comité Scott (1942), ainsi que deux célèbres plans de Patrick Abercrombie pour Londres.

### **Renforcer la capacité d'action à l'échelle supra-locale, 1940-1986**

Après la Seconde Guerre mondiale, la planification a joué un rôle important dans la reconstruction de la nation avec la fondation du système de planification moderne en 1947, ainsi qu'un programme de villes nouvelles et une politique régionale dirigés par l'État (Alexander, 2009). Pourtant, s'agissant de la planification d'importantes aires métropolitaines (Roberts et al., 1999), « *la majeure partie de la période de 1945 à 1974 se distinguait par la perpétuation d'un système fragmenté de planification et de pouvoirs locaux* », ce qui « *allait à l'encontre de la capacité à planifier les régions métropolitaines dans leur ensemble* ». Ce système fragmenté a persisté jusqu'à ce que l'on réfléchisse davantage à la structure de l'administration et de la planification locales dans les années 1960 et 1970. En 1965, le Greater London Council (GLC) a été créé et, plus tard dans les années 1960, les rapports Redcliffe-Maud et Wheatley ont respectivement présenté des propositions pour la réforme des pouvoirs locaux en Angleterre et en Écosse. Ces propositions ont conduit à la création des Conseils de comtés métropolitains en Angleterre et des Autorités régionales en Écosse (Pugh, 2014). En Angleterre, six comtés métropolitains ont été créés et ont existé de 1974 à 1986 (tableau 1) :

Tableau 1 - Les comtés métropolitains en Angleterre, 1974-1986.

Nom du comté métropolitain	Autorités locales constituantes (municipalités)
Grand Manchester	Manchester, Salford, Bolton, Bury, Oldham, Rochdale, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan
Merseyside	Liverpool, Knowsley, St. Helens, Sefton, Wirral
South Yorkshire	Sheffield, Barnsley, Doncaster, Rotherham
Tyne and Wear	Newcastle, Sunderland, Gateshead, South Tyneside, North Tyneside
West Midlands	Birmingham, Coventry, Wolverhampton, Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall
West Yorkshire	Leeds, Bradford, Wakefield, Calderdale, Kirklees

Bon nombre des comtés créés étaient plus petits en superficie que ceux proposés par le rapport Redcliffe-Maud, les limites ayant été réduites, « ignorant ainsi le principe de "city-region" » (Hall, 2007, p. 21). Cependant, le système a fourni une capacité plus stratégique pour aborder des questions telles que la planification de l'utilisation des terres, le transport, le développement économique, l'amélioration de l'environnement et la gestion des déchets. Dans la nouvelle structure du système, les fonctions de planification (stratégique) étaient assurées par les conseils des comtés métropolitains et les fonctions de planification locale par leurs districts métropolitains constitutifs (voir tableau 1 ci-dessus). Après 1979, les gouvernements de Margaret Thatcher ont cherché à redéfinir les relations entre l'État et la société avec des implications pour la gouvernance métropolitaine (Tewdwr-Jones et McNeil, 2000). Un nouvel accent a été mis sur les appels d'offres concurrentiels pour le financement, l'engagement avec des intérêts et des acteurs extérieurs aux pouvoirs locaux, et le partenariat avec le secteur privé. La polarisation de la politique dans les années 1980 a créé un contexte difficile pour

les comtés métropolitains contrôlés par le Parti travailliste et le GLC, qui avaient développé une relation pratiquement antagoniste avec le gouvernement central. L'approche plus interventionniste du GLC, en particulier, allait à l'encontre de la nouvelle idéologie « néolibérale » au pouvoir, et le manifeste du Parti conservateur pour les élections de 1983 promettait de supprimer les conseils de comtés métropolitains. Les conservateurs ont remporté les élections et pris le pouvoir en surfant sur une vague de nationalisme consécutive à la guerre des Malouines, préfigurant ainsi le référendum européen de 2016. Un livre blanc intitulé « *Streamlining the Cities* » (La rationalisation des villes) (1983) affirmait que les conseils des comtés métropolitains avaient eu du mal à s'affirmer et avaient constamment dépassé leurs objectifs de dépenses. Ils ont été supprimés en 1985-1986. À une époque de « néolibéralisme en recul » (Peck et Tickell, 2002) où le scepticisme à l'égard de l'action publique prévalait, les conseils des comtés métropolitains étaient une cible facile à éliminer. Les effets sur la planification dans les aires métropolitaines ont suivi. L'accent a davantage été mis sur la planification locale et par projet, plutôt que sur la planification stratégique à l'échelle métropolitaine, ce qui a conduit, selon certains, à une perte de vision stratégique des besoins de ces régions et à un « vide politique stratégique » (Tewdwr-Jones et Allmendinger (2007) p.31). Toutefois, dans certains endroits (notamment dans le Grand Manchester), des formes de coopération ascendante ont permis de maintenir l'échelle métropolitaine « vivante » et de combler certaines des lacunes de la réflexion stratégique que la structure institutionnelle avait tendance à encourager.

### **Les années 1990 à 2000 - régionalisation administrative mais échec du régionalisme**

Les années 1980 n'ont donc pas été, pour l'Angleterre, une période très réceptive aux notions de planification et de gouvernance régionales. Cependant, les années 1990 et 2000 ont été marquées par une attention croissante à l'échelle régionale (Hall, 2007), avec la création d'agences d'orientation en matière de planification régionale et d'agences gouvernementales régionales pour les neuf régions anglaises, jouant un rôle dans l'administration des politiques et des programmes, dans la représentation régionale et la coordination intra régionale.

Après 1997, le premier gouvernement Blair a vu la création d'agences de développement régional (RDA) chargées d'élaborer des stratégies économiques régionales (RES). Ce qui s'est accompagné d'une décentralisation au Pays de Galles, en Écosse, en Irlande du Nord et à Londres. L'Autorité du Grand Londres a recréé une échelle métropolitaine de gouvernement pour Londres, pour la première fois depuis les années 1980, avec le pouvoir d'élaborer et d'adopter un Plan de Londres à l'échelle métropolitaine. En 2004, des stratégies spatiales régionales (RSS) ont été introduites dans les régions anglaises et ont fourni le contexte stratégique pour les plans aux niveaux inférieurs. Celles-ci sont devenues partie intégrante du « plan de développement statutaire », au fur et à mesure que les plans de structure des comtés ont été supprimés et que de nouveaux Cadres de développement local (LDF) ont été introduits. Des plans infra régionaux pouvaient être préparés dans le cadre des RSS, y compris pour les aires de "city-region". À titre d'exemple, des plans ont été élaborés pour les aires urbaines de Liverpool et Manchester. Mais la dynamique et le sentiment de légitimité de la planification à l'échelle régionale ont été sapés par l'abandon du projet de création d'assemblées régionales élues pour les régions anglaises, à la suite d'un « non » à un référendum sur le sujet, dans le nord-est de l'Angleterre en 2004 (Shaw et Robinson, 2007). L'« expérience » régionale en Angleterre dans les années 1990 et 2000 consistait principalement en un processus de régionalisation administrative et n'était pas le produit d'un régionalisme actif et largement soutenu. Elle n'a bénéficié que d'un faible soutien politique au niveau national et d'un faible soutien des citoyens au niveau intra régional. Cela a permis aux Conservateurs d'attaquer facilement la planification à l'échelle régionale alors qu'ils étaient dans l'opposition, puis de la supprimer après 2010.

### **Les années 2000 et la réémergence des city-regions**

Un autre contexte important dans les années 1990 et 2000 a été la poursuite par le gouvernement *New Labour* d'une soi-disant « Renaissance urbaine » (Rogers, 1999). Ce programme prévoyait des investissements dans la régénération des grandes villes (en particulier les centres-villes), des politiques de développement du commerce de détail axées sur le « centre-ville d'abord » et des objectifs visant à augmenter le nombre de

nouveaux logements construits sur des terrains « brownfield » pour assurer la réutilisation des terrains déjà aménagés et limiter l'étalement urbain. Cela a généralement été considéré comme un succès qui a conduit à la fois à un « retour de la ville » et à « un retour à la ville » (Rae, 2013). Dans une culture qui a souvent été caractérisée comme ayant des traits anti-urbains (Taylor, 1998), le changement dans la perception des villes a été lent. Il est passé d'un lieu où les problèmes naissaient et se concentraient, à une reconnaissance de leur importance économique, sociale et culturelle.

C'est dans ce contexte qu'un nouveau programme de *city-regions* s'est mis en place au milieu des années 2000, au moment même où l'intérêt pour l'établissement de structures gouvernementales pour des régions plus étendues commençait à s'estomper, désormais critiquées comme ayant été trop vastes pour avoir un sens fonctionnel. Les *city-regions* étaient désormais considérées comme des moteurs du changement dans une économie davantage fondée sur la connaissance, dans laquelle l'innovation et la créativité jouaient un rôle crucial. Une attention renouvelée a également été accordée aux frontières des *city-regions* « fonctionnelles » (par exemple, les bassins d'emploi), les nouvelles aires urbaines étaient constituées de groupements d'autorités locales, représentant une zone cohérente plus grande que la zone « locale » pour générer une masse importante, mais moins importante qu'une région.

Une série de rapports proposaient une nouvelle structure de gouvernance par des maires élus dans les principales *city-regions*. De nouvelles géographies économiques ont conduit à la recherche de nouvelles « solutions spatiales » et une variété d'initiatives et de rapports du gouvernement, de chercheurs et de groupes de pression ont convergé pour mettre les *city-regions* à l'ordre du jour. On pourrait y voir un « retour » de la prise de conscience et de l'attention à l'échelle supra-locale métropolitaine qui avait été mise de côté dans les années 1980 avec la suppression des conseils des comtés métropolitains. Dans les années 2000, des recherches commandées par le gouvernement ont mis l'accent sur le rôle des « noyaux urbains » en tant que moteurs des économies régionales, mais elles ont également suggéré que les noyaux urbains anglais ne « faisaient pas le poids » par rapport aux principales *city-regions* d'autres pays européens (Parkinson et al., 2004). Afin de remédier à cela, un fort accent a alors été mis sur la

poursuite du développement économique et de l'aménagement spatial à l'échelle des *city-regions*.

En résumé, les arguments économiques et politiques en faveur des *city-regions* étaient à nouveau considérés comme des moteurs de l'économie nationale et régionale. En Angleterre et dans l'ensemble du Royaume-Uni, cela signifiait qu'il fallait aller au-delà de « l'effet Londres » si l'on voulait que la croissance économique nationale soit durable. L'absence de dispositions de gouvernance au niveau régional et au niveau des villes région a été notée, et il a été conclu que l'attention portée à l'échelle des *city-regions* était en mesure de relancer le débat sur la décentralisation et d'offrir une voie à suivre après l'échec des plans du gouvernement pour les assemblées régionales élues dans les régions anglaises. L'exemple du Grand Londres avec la création d'une Assemblée du Grand Londres (GLA) et l'élection d'un maire chargé des transports et de l'aménagement stratégique du territoire, à la suite d'un référendum en 1998, a également servi d'inspiration. Dans ce contexte, l'accent a de nouveau été mis sur les *city-regions* du nord de l'Angleterre et leur rôle dans la réduction de « l'écart de productivité » entre les régions du nord et le reste du Royaume-Uni (notamment la moyenne anglaise). Cela a conduit à l'adoption de la *Northern Way Growth Strategy* (NWGS), dont le financement était limité, mais qui cherchait à promouvoir le travail en partenariat dans le Nord et à capitaliser sur le potentiel de croissance endogène des régions du Nord, principalement dans huit *city-regions* qui étaient considérées comme un moteur d'accélération de la croissance économique du Nord.

Tableau 2 - Les huit *city-regions* de la *Northern Way Growth Strategy* (2004).

Région	City-regions
Angleterre de l'ouest	Tees Valley Tyne and Wear
Angleterre du nord-ouest	Central Lancashire Région urbaine de Liverpool Région urbaine de Manchester
Yorkshire and the Humber	Hull and Humber Ports Région urbaine de Leeds Région urbaine de Sheffield City

À la fin des années 2000, les accords dits « *Multi Area Agreements* » (MAA) ont été introduits pour favoriser le travail transfrontalier entre municipalités (Nurse, 2012). Le processus d'établissement de l'échelle infra régionale comme site clé pour la mise en œuvre des mesures de développement économique s'est ainsi accéléré et, en 2009, une nouvelle législation a permis la création de nouvelles entités intercommunales appelées « *Combined Authorities* » (autorités mixtes).

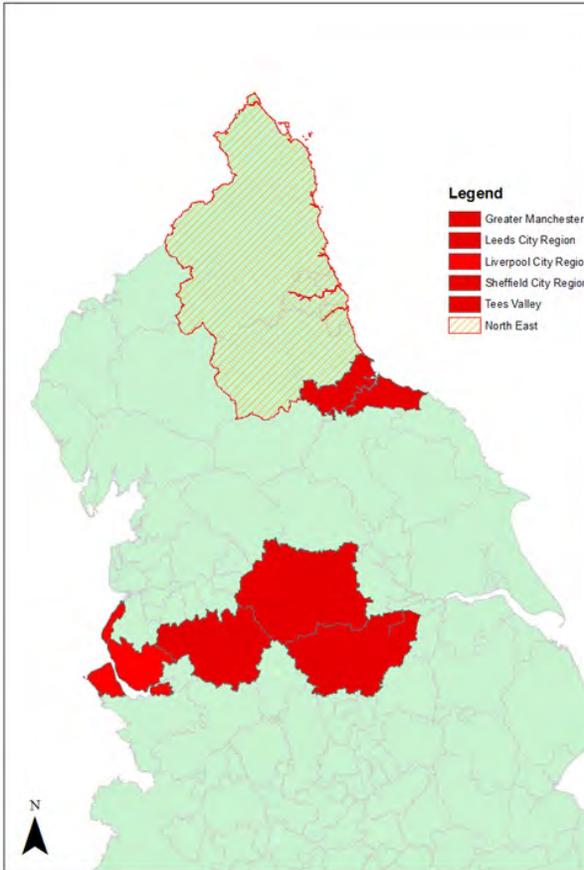
### Les années 2010 : des régions aux *city-regions*

Le gouvernement de la coalition Conservateurs/Libéraux-Démocrates de 2010-2015 a mis en place un certain nombre de changements fondamentaux dans la façon dont le développement infranational serait réparti et géré. La coalition s'est concentrée sur le rééquilibrage de l'économie, la réduction du déficit et le localisme, tout en imposant paradoxalement de sévères réductions des dépenses publiques aux pouvoirs locaux. Le nouveau gouvernement avait une faible opinion de la planification régionale et s'est empressé de démanteler les structures de planification économique régionale et spatiale (Nurse, 2015a). Ces partenariats ont été remplacés par des partenariats locaux pour les entreprises (LEP, *Local Enterprise Partnerships*), centrés sur des domaines économiques fonctionnels fondés sur l'idée que la croissance économique pourrait être

mieux assurée à cette échelle plus petite et dirigés par des entreprises travaillant en partenariat avec le secteur public (Pugalis, 2011). À la fin de 2010, 39 LEP avaient remplacé les huit agences de développement régionales, dont beaucoup reposaient sur la géographie des aires urbaines. Pour pouvoir soumissionner à des « opérations de croissance », les LEP étaient tenus d'élaborer des plans économiques stratégiques pluriannuels définissant les priorités de croissance à long terme dans leur région. Entre-temps, le *Core Cities Group*<sup>2</sup> a continué à plaider en faveur de la décentralisation la plus large possible des administrations fiscales et de dépenses publiques vers les plus grandes villes et aires urbaines du Royaume-Uni. En 2011, une série de « city deals » (DCLG, 2011) ont été conclus, initialement entre les noyaux urbains anglais. Ils reposaient principalement sur une augmentation des pouvoirs de planification économique en échange de référendums sur l'installation de maires élus au scrutin direct. Bien que ceux-ci aient eu lieu en 2012 et aient largement rejeté l'idée de créer des maires élus (Sandford, 2015), il est devenu évident qu'un déficit démocratique existait dans le programme des city-region. D'autres autorités mixtes ont ainsi été créées en 2014 et 2016, s'ajoutant à celle créée à l'origine pour le Grand Manchester en 2011. Ces dernières ont acquis de nouveaux pouvoirs en matière de planification de l'économie et des transports et ont intégré les dirigeants élus de chaque district dans un LEP, afin de rétablir la responsabilité électorale dans la prise de décisions économiques (Nurse, 2015a).

Dans ce contexte, en 2014, le chancelier de l'Échiquier de l'époque, George Osborne, a annoncé un programme appelé « *Northern Powerhouse* », visant à créer un bloc économique capable de rivaliser avec la croissance de Londres et de rééquilibrer l'économie britannique (Carte 1). Cette proposition s'appuyait sur les notions d'agglomération urbaine, Osborne expliquant alors : « *Le Nord a également besoin d'un Northern Powerhouse, Pas une seule ville, mais un ensemble de villes du Nord, suffisamment proches les unes des autres pour qu'ensemble elles puissent affronter le monde... Nous avons besoin*

<sup>2</sup> Il regroupe les villes anglaises de Birmingham, Bristol, Cardiff, Glasgow, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham et Sheffield et Glasgow et Cardiff - <http://www.corecities.com/>



Carte 1 – Les sous-régions du Northern Powerhouse.

Source : Alexander Nurse à partir de «Office for National Statistics, 2011 Census: Digitised Boundary Data (England and Wales) [fichier informatique]. UK Data Service Census Support. Téléchargé depuis <https://borders.ukdata-service.ac.uk/>

d'un endroit vaste, avec de nombreux habitants. Comme Londres » (Osborne, 2014). Le nord de l'Angleterre était considéré comme le seul endroit en dehors de Londres où des économies d'échelle comparables pouvaient être réalisées : dans la ceinture est-ouest fortement urbanisée allant de Liverpool à Leeds et Sheffield en passant par Manchester et les Pennines. Le Northern Powerhouse devait se réaliser sous la forme d'une série « d'accords de décentralisation » négociés entre les dirigeants de chaque city-region et le gouvernement central. L'accord de base était de 900 millions de livres sterling répartis sur 30 ans à consacrer à des projets d'infrastructure locale, au contrôle des programmes de compétences et au contrôle des services de police et d'incendie. En outre, les villes pouvaient négocier des pouvoirs supplémentaires, par exemple, Manchester a

obtenu 300 millions de livres supplémentaires pour le logement et a assumé le contrôle des dépenses de santé. En retour, chaque *city-region* devrait avoir un « maire de métropole », un dirigeant élu au scrutin direct.

En outre, le Grand Nord bénéficierait également d'investissements importants dans l'infrastructure comme moyen d'élargissement des zones de déplacement pour se rendre au travail. Cela pourrait prendre la forme d'une électrification du rail, avec une nouvelle liaison ferroviaire à grande vitesse est-ouest « HS3 », la troisième extension du réseau ferroviaire à grande vitesse du Royaume-Uni après la ligne HS1 (sortie du Tunnel sous la Manche vers Londres) et la ligne HS2 (Londres vers le nord du Royaume-Uni), programmée à l'époque.

De tels changements ont sans doute marqué le plus grand tournant dans la manière dont certaines des plus grandes villes du Royaume-Uni ont été gouvernées depuis 1986 et la suppression des conseils de comtés métropolitains qui, ironiquement, présentaient une ressemblance géographique frappante avec plusieurs des nouvelles zones des autorités mixtes. Pourtant, il restait des questions non seulement sur la clarté spatiale des propositions (Nurse, 2015b), mais également sur la mesure dans laquelle ce *Northern Powerhouse* représentait un programme de localisme, ou une « centralisation sous stéroïdes » (Hambleton, 2015) par laquelle les zones locales serviraient de point de chute pour la mise en œuvre des coupes budgétaires centrales. Les suites du référendum britannique sur l'adhésion à l'Union européenne en 2016 ont également soulevé des questions sur le sort de ce programme. Le nouveau gouvernement de Theresa May a appelé à une politique régionale et industrielle plus large (Mance et Bounds, 2016) et la version finale de sa stratégie « *Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future* » est considérée comme ayant une dimension spatiale réduite par rapport au Livre vert initial (McCann, 2018).

Le rôle important joué par l'UE dans le soutien à la politique régionale au Royaume-Uni et le manque d'informations sur les modalités de remplacement signifient également que les impacts de la sortie de l'UE sur le développement régional et urbain sont encore incertains (Nurse and Fulton, 2017). Pour se faire une idée des impacts potentiels, intéressons-nous aux 829 millions de livres sterling investis dans Merseyside (la

région urbaine de Liverpool) via le programme 2000-2006 Union européenne Objectif Un, qui, avec un « financement de contrepartie » a donné un investissement total de plus de 1 milliard de livres sterling sur 6-7 ans. Comparons maintenant ces chiffres avec les 900 millions de livres sterling promis *sur trente ans* dans le cadre de l'accord actuel de décentralisation de la région urbaine de Liverpool. Cependant, malgré l'incertitude déclenchée par le référendum européen, qui persiste encore quelque trois ans plus tard, les commentaires ultérieurs des ministres ont donné une certaine assurance que le programme *Northern Powerhouse* ira de l'avant, même si des accords de décentralisation sont maintenant disponibles pour d'autres villes (par exemple, Swansea a signé un accord à l'automne 2016). En février 2017, le fonds d'investissement *Northern Powerhouse Investment Fund* (NPIF) de 400 millions de livres sterling a été lancé, dont 184 millions ont été apportés par la Banque européenne d'investissement (*European Investment Bank*, 2017). Ainsi, certains se sont montrés optimistes quant à la capacité de l'initiative à faire preuve de résilience face à l'évolution des contextes politiques en tant que « marque » pour justifier et mettre en valeur l'investissement dans le Nord (Nurse, 2017). La différence avec d'autres initiatives lancées en Angleterre depuis les années 1980 est qu'il existe un processus parallèle de réforme de la gouvernance territoriale grâce au programme de décentralisation pour l'Angleterre. Le nombre croissant d'autorités mixtes et d'accords de décentralisation sert au programme *Northern Powerhouse* mais repose également sur une base législative dynamique et indépendante sur le plan politique. Les nouveaux « maires de métropole » ont des pouvoirs en matière de transport, de logement, de planification stratégique et de maintien de l'ordre. L'autorité mixte du Grand Manchester (GMCA) dispose de pouvoirs supplémentaires, y compris un certain contrôle sur la croissance des entreprises et sur les budgets de santé et de protection sociale. Mais la participation aux élections de 2017 des maires exécutifs élus au scrutin direct dans certaines autorités mixtes a été décevante, ce qui suggère un faible niveau d'attachement politique des citoyens à cette nouvelle échelle stratégique. Il existe également des questions sur la façon dont les programmes des *city-region* seront traités, là où il peut être nécessaire de faire des compromis entre les différentes zones à l'intérieur d'une *city-region*, par exemple entre les villes centrales et les villes périphériques, les villes, les zones périurbaines et rurales.

## Conclusions

L'histoire racontée ci-dessus est celle de cycles successifs de changement d'échelle au sein du gouvernement infranational au Royaume-Uni et en particulier en Angleterre. La notion de planification de territoires « dépassant l'échelle locale » existe depuis longtemps. Cependant, alors que la réforme des collectivités locales a tenté de donner aux institutions le « bon niveau » et les pouvoirs nécessaires pour traiter les problèmes régionaux, elle a souvent stagné en raison d'un manque de financement ou a été annulée par les changements législatifs et les politiques qui ont suivi. En Angleterre, de nouvelles pistes de réflexion et d'action ont été créées au cours d'une décennie avant d'être balayées au cours de la décennie suivante. L'instabilité des structures de gouvernance est devenue la norme. Le sort des conseils métropolitains qui ont existé brièvement des années 1970 à 1980 en est un exemple. Cet épisode a montré le caractère changeant des institutions et des échelles gouvernementales dans un régime où un niveau de gouvernement/gouvernance peut être mis en place et supprimé tout aussi rapidement par une loi du Parlement ou une action exécutive, au bon vouloir d'un programme politique et idéologique ou de l'humeur du gouvernement en place. Malgré cela, des changements essentiels et durables sont survenus au cours des 20 dernières années avec la décentralisation au Pays de Galles, en Écosse, en Irlande du Nord et à Londres, de territoires capables d'exercer plus d'autonomie que les autres au sein d'un État britannique post-impérialiste nécrosé. D'un intérêt particulier pour d'autres aires urbaines, le Grand Londres est considéré comme ayant tiré pleinement parti de son gouvernement métropolitain recouvré, pour renforcer son rôle de ville mondiale de premier plan et de moteur économique du Royaume-Uni, tout en captant une part importante des investissements publics.

Dans le reste de l'Angleterre, on a également expérimenté différentes échelles de gouvernance infranationale, les régions étant en vogue dans les années 1990 et au début des années 2000, puis remplacées par les *city-region* à la fin des années 2000 et dans les années 2010. On soutient que les *city-region* reflètent mieux les géographies « fonctionnelles » que les territoires régionaux plus étendus. Et en dépit d'un centra-

lisme autoritaire, une puissante dynamique ascendante s'est également manifestée à différents moments et en différents endroits. Dans les années 1990, les pouvoirs locaux, les milieux d'affaires et d'autres acteurs ont déployé des efforts variés pour travailler ensemble afin de créer une capacité de gouvernance dans certaines régions (par exemple, le Nord-Est). Les pouvoirs locaux de Manchester ont établi un modèle de coopération qui a bien servi l'aire urbaine, en faisant un exemple à suivre pour les autres, et en lui garantissant la première place dans les nouveaux arrangements institutionnels des années 2010. Aujourd'hui, la coopération intercommunale est facilitée par la création de nouvelles autorités mixtes. Celles-ci peuvent être dirigées par des maires élus et sont en mesure de négocier des « accords » de décentralisation avec le gouvernement central. Actuellement, dans le nord de l'Angleterre, cette innovation institutionnelle s'inscrit dans le contexte de l'initiative *Northern Powerhouse*, mais le programme de décentralisation a également son propre fondement législatif et sa propre justification politique, ce qui permet d'assurer la stabilité indépendamment du sort qui lui est réservé. De grandes questions subsistent cependant quant à la mesure dans laquelle ces structures seront capables de concilier les intérêts de territoires complexes et divers - par exemple, les programmes des « noyaux urbains » et des « city-regions » - avec les approches de planification spatiale (par exemple, les révisions potentielles des Ceintures vertes), générant ainsi une zone de tension potentielle. Une autre question importante persiste, notamment dans le contexte politique anti-institutionnel tendu actuel : dans quelle mesure ces nouvelles institutions obtiendront-elles « l'adhésion » des citoyens ? Le faible taux de participation aux premières élections municipales de 2017, concernant les autorités mixtes, n'était pas encourageant à cet égard. Il convient également de rappeler que les structures décrites ci-dessus reflètent un processus continu de recherche de la prochaine « solution spatiale » pour résoudre les problèmes auxquels la société est confrontée. Bien que les configurations institutionnelles puissent se stabiliser pendant un certain temps - souvent pour des périodes plus courtes en Angleterre que dans d'autres pays (y compris au Royaume-Uni) - elles sont toujours sujettes à la contestation et à la redéfinition et, en fin de compte, à l'adaptation à une nouvelle échelle.

## Références

- A. Alexander, (2009) *Britain's New Towns: Garden Cities to Sustainable Communities*. Taylor and Francis
- A. Briggs, (1963) *Victorian Cities*,. London: Odhams Press Limited
- DCLG, (2011) *Unlocking Growth in Cities*. London: DCLG
- European Investment Bank (2017) £184 million EIB backing for Northern Powerhouse Investment Fund.
- P. Hall, (2007) Evolution of Strategic Planning and Regional Development. In Dimitriou, HT and Thompson, R (eds) *Strategic Planning for Regional Development in the UK: A review of principles and practices*. London: Routledge
- R. Hambleton, (2015) Power, place and the New Civic Leadership. *Local Economy* 30: 167-172
- HMG, (1983) *Streamlining the Cities*. In HMG (ed). London
- T. Hunt, (2005) *Building Jerusalem: The Rise and Fall of the Victorian City* London: Phoenix
- KE. Jones, A. Lord, and R. Shield, (eds.) (2015) *City-Regions in Prospect? Exploring the Meeting Points Between Place and Practice*, Canada: McGill-Queen's University Press
- H. Mance, and A. Bounds, (2016) Theresa May shifts focus from 'Northern Powerhouse'. *Financial Times*.
- D. Massey, (1989) Regional Planning 1909-1939: the experimental era. In Garside, PL and Hebbert, M (eds) *British Regionalism 1900-2000*. Mansell,: London
- P. McCann, (2018) Provocations regarding the UK Regional and Urban Development Challenges in a Post-Brexit Environment.
- A. Nurse, (2012) *Delivering Effective Local Public Services: The Case of Local Area Agreements*. Liverpool: Liverpool University Press
- A. Nurse, (2015a) Bridging the Gap? The role of regional governance in delivering effective public services Evidence from England. *Planning Practice & Research* 30: 69-82
- A. Nurse, (2015b) Creating the north from the sum of its parts? Research questions to assess the Northern Powerhouse. *Local Economy* 30: 689-701
- A. Nurse, (2017) City Centre Regeneration to Drive Economic Competitiveness? The Case Study of Liverpool One. *LHI Journal of Land, Housing and Urban Affairs* Forthcoming

- A. Nurse, and M. Fulton, (2017) Delivering strategic economic development in a time of urban austerity: European Union structural funds and the English city regions. *Local Economy* 32: 164-182
- G. Osborne, (2014) What we can do to make the cities of the north a powerhouse for our economy again. [Speech].
- M. Parkinson, M. Hutchins, J. Simmie, G. Clark, and H. Verdonk, (2004) Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand? London: ODPM
- J. Peck, and A. Tickell, (2002) Neoliberalizing space. *Antipode* 34: 380-404
- L. Pugalís, (2011) Look before you LEP. *Journal of Urban Regeneration and Renewal* 5: 7-22
- M. Pugh, (2014) Centralism versus localism? Democracy versus efficiency? The perennial challenges of Scottish local government organisation. *History and Policy*
- A. Rae, (2013) English urban policy and the return to the city: A decade of growth, 2001-2011. *Cities* 32: 94-101
- P. Roberts, K. Thomas, and G. Williams, G (1999) *Metropolitan Planning in Great Britain - A comparative study*. London: Jessica Kingsley Publishers
- R. Rogers, (1999) *Toward an Urban Renaissance*. London
- M. Sandford, (2015) Directly Elected Mayors. London: House of Commons Library
- K. Shaw, and F. Robinson, (2007) 'The End of the Beginning'? Taking Forward Local Democratic Renewal in the Post-Referendum North East. *Local Economy* 22: 243-260
- N. Taylor, (1998) *Urban Planning Theory Since 1945*. London: Sage
- M. Tewdwr-Jones, and P. Allmendinger, (2007) Regional institutions, governance and the planning system. In Dimitriou, HT and Thompson, R (eds) *Strategic Planning for Regional Development in the UK: A review of principles and practices*. London: Routledge
- M. Tewdwr-Jones, and D. McNeil, (2000) The politics of city-region planning and governance: reconciling the national, regional and urban in the competing voices of institutional restructuring. *European Urban and Regional Studies* 7: 119-134





## CHAPITRE 4

# ***CITY REGIONS :*** **JEUX POLITIQUES,** **ENJEUX ÉCONOMIQUES -** **UNE LECTURE DU DÉBAT** **INTERNATIONAL**

Gilles Crague



Prenant le contrepied d'une conception de la globalisation annonçant la fin de la géographie, des travaux de géographie économique révèlent depuis deux décennies l'« enracinement obstiné du capitalisme mondial » (« stubborn locational rootedness of world capitalism » (Scott, 2000). Pour l'illustrer, plusieurs propositions théoriques ont été élaborées depuis les années quatre-vingt-dix jusqu'à maintenant. Dans les années quatre-vingt-dix, Sassen évoquait les « global cities » (Sassen, 1991), Amin et Thrift les « nouveaux nœuds marshalliens » (« neo marshallian nodes ») (Amin et Thrift, 1992). Puis vinrent dans les années 2000 la « city-region » de Scott (Scott, 2001), la « polycentric metropolis » de Hall et Pain (Hall et Pain, 2006), puis la « mega-region » de Ross (Ross, 2009). Ces deux décennies de travaux ont ainsi vu un déplacement de l'attention académique, partie de la ville traditionnelle (« city ») pour aller vers des entités spatiales plus complexes et hétérogènes, composées de plusieurs centres urbains, de tailles diverses, et fonctionnellement interdépendants, souvent désignées en langue anglaise par l'expression « city-region ». L'évolution des travaux de Sassen est significative de ce déplacement, consacrés dans les années quatre-vingt-dix aux « villes globales » pour se tourner plus récemment vers les « régions urbaines » et les « mégarégions » (Sassen, 1991, 2010, 2011).

De riches analyses empiriques ont été simultanément mises en œuvre pour éclairer ces nouvelles géographies, centrées sur les flux et les relations entre espaces (Berroir et al. 2017; Hall et Pain, 2006). Il s'agissait alors de rendre compte des processus sociaux et économiques qui animent ces nouveaux espaces économiques et urbains de/à l'ère de l'économie globalisée, ces « globalization's new urban forms » (Harrison and Hoyle, 2015). Toutefois, les analyses n'ont pas seulement porté sur la définition et la description du fonctionnement de ces nouvelles entités géographiques. Elles ont aussi abordé la question de leur organisation collective et plus largement, celle de leur gouvernance (Rodríguez-Pose, 2008). Elles considéraient alors que ces nouveaux espaces pouvaient aussi constituer la « bonne échelle » pour l'intervention publique, et plus particulièrement pour soutenir une croissance économique, désormais atone dans de nombreux pays industrialisés. La « city-region », au-delà de constituer un système com-

plexe de relations économiques et sociales, peut donc aussi constituer un projet et une construction politique. C'est à cette question que seront consacrés les développements qui suivent. Si la mesure statistique des systèmes relationnels est relativement consensuelle, la question de la construction politique a en revanche fait l'objet de riches débats et controverses dans la littérature internationale sur les « *city-regions* » et le « *city-regionalism* ». C'est ce que nous proposons d'aborder ci-dessous. C'est essentiellement en langue anglaise que ces discussions ont eu lieu et, afin d'éviter toute ambiguïté, on a choisi de maintenir sans la traduire l'expression « *city-region* ». Précisons pour le lecteur familier du contexte français que la notion de « *city-region* » ne se confond pas avec ce qu'on a coutume d'appeler en France une « métropole ». Celle-ci réfère aux agglomérations urbaines les plus importantes et qui ont été institutionnalisées lors de la récente réforme territoriale. La notion de « *city-region* » est plus large et renvoie à un ensemble géographique hétérogène, présentant une certaine unité fonctionnelle même s'il mêle des unités urbaines de différentes tailles et leurs espaces ruraux environnants. Nous reviendrons dans la conclusion sur la situation française et proposerons, à la lumière des débats internationaux sur la construction politique des *city-regions*, une interprétation de la récente réforme territoriale française : si celle-ci a explicitement promu l'affirmation des métropoles (cf. le sigle Maptam pour « modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles »), on peut aussi la voir comme l'émergence de *city-regions* à la française. Cette interprétation originale de la réforme territoriale française constituera un des apports de ce bref détour par la littérature internationale sur la notion de « *city-region* », très peu discutée dans le contexte et les débats français, lesquels ont été focalisés sur celle de « métropole ».

Une première section sera consacrée aux débats concernant la place de l'Etat dans la construction des *city-regions*. Aux tenants d'une gouvernance des *city-regions* en marge de l'Etat (néo-régionalisme) se sont opposées des analyses insistant sur le nouveau positionnement stratégique de la politique économique étatique (*competition state*), dont les *city-regions* seraient la traduction spatiale. La prise en compte de l'Etat dans l'analyse de la construction des *city-regions* renouvelle et enrichit le questionnement et oblige à préciser ce que l'on entend par « politique ». Ce sera l'objet de la seconde sec-

tion qui rendra compte d'une double lecture de la construction des *city-regions* qui résulte tout à la fois d'une stratégie politique nouvelle associée au *competition state* (*policy*) et d'un processus politique fait de discussions, de débats voire de conflits (*politics*). Celui-ci rend cette construction nationalement contingente. Enfin, une dernière section développera deux questions ouvertes. La première est associée aux instruments et outils publics supports de la construction politique des *city-regions*. La seconde est relative au projet économique qu'elle sous-tend et qui déborde potentiellement le seul impératif de compétitivité.

## **La construction des City-Regions : de la géo-économie à la géo-politique**

### ***Lecture géo-économique : une gouvernance en marge de l'Etat***

La réflexion contemporaine sur la gouvernance des *city-regions* doit beaucoup aux travaux souvent regroupés sous la bannière du « néo-régionalisme » (Lovering, 1999). Ceux-ci reposent fondamentalement sur la description et l'analyse des nouveaux modes de production propres à l'économie contemporaine globalisée, lesquels auraient conduit à l'émergence de « nouveaux espaces industriels » (Piore et Sabel, 1984; Scott, 1988). Il y est question de post-fordisme et de « spécialisation flexible », du rôle désormais central des connaissances et de l'innovation, des clusters, de la classe créative, de la ville créative ou de la région apprenante (« learning region »). Au-delà de leur diversité lexicale, tous insistent sur le rôle des interdépendances non-marchandes, de l'encastrement social, de la confiance et, plus généralement, des institutions qui encadrent et facilitent les transactions économiques locales et leurs insertions dans les chaînes de valeur globales.

En définitive, sous la pression du nouvel impératif de compétitivité induit par la globalisation de l'économie, de nouveaux partenariats entre acteurs locaux, publics et privés, se seraient développés pour donner lieu à une gouvernance locale spontanée i.e. stimulée par la seule volonté des acteurs locaux (Savitch et Vogel, 2000), en-dehors et à l'abri de toute influence de l'Etat (« at the expense of the state » (Jonas, 2013)), ce que Cooke et Morgan ont appelé une économie associative (« associational economy ») (Cooke et Morgan, 1998). La *city-region* constituerait ainsi un nouvel espace politico-économique,

auto-régulé, support et garant de la prospérité/compétitivité économique à l'ère de l'économie globalisée. La citation suivante synthétise bien ce type de conceptualisation : « Moins la conséquence d'initiatives émanant de l'Etat central, mais plutôt une réponse locale directe aux tensions et pressions enclenchées par l'émergence de la *city-region* comme acteur majeur de l'économie mondiale »<sup>3</sup> (Scott et al. 2001).

On peut citer à titre d'illustration le cas de Manchester analysé par Deas, qui signale l'émergence dès les années 80 et 90, bien avant les incitations étatiques de la décennie 2000, d'une « coalition of the willings » destinée à fédérer, par leurs seules volontés, les forces vives de la *city-region* de Manchester (Deas, 2014 ; Harrison et Hoyler, 2014). Harrison a quant à lui montré le rôle joué par l'entreprise Peel Holdings dans l'élaboration d'une stratégie spatiale non étatique (« non state space »), la stratégie « Atlantic Gateway », destinée à consolider et positionner le corridor composé par les *city-regions* de Manchester et Liverpool dans la compétition économique internationale (Harrison 2014).

Cette approche s'inscrit dans une lignée intellectuelle initiée dès les années soixante par Jane Jacobs et l'idée, par ailleurs controversée (Polèse, 2005), selon laquelle ce ne sont pas les nations et leurs Etats mais les villes autrefois et les *city-regions* aujourd'hui, qui seraient les creusets et les moteurs du développement économique (Jonas et Ward, 2007a).

### **Lecture géo-politique : l'Etat et la construction politique des City-Regions**

Alors même que se développait, dès la fin des années quatre-vingt dix, ce point de vue néo-régionaliste, des voix se sont rapidement fait entendre pour en signaler les limites et les faiblesses, parfois de façon très virulente (Lovering, 1999). Parmi les critiques faites aux travaux néo-régionalistes, l'une d'entre elles a porté sur la sous-estimation du

<sup>3</sup> Traduction de l'auteur (« not so much an effect of initiatives flowing out from central government as it is a direct local response to stresses and strains set in motion by the emergence of the *city-region* as an important actor in the world economy »).

rôle de l'Etat dans l'émergence contemporaine des *city-regions*. Le titre d'un ouvrage de Neil Brenner est significatif de cette objection : alors que Scott évoquait des « new industrial spaces » (cf. plus haut), Brenner entendait plutôt analyser les « new state spaces » (Brenner, 2004). Un second ensemble de travaux, parfois stimulés par la critique du « néo-régionalisme », propose ainsi de reconsidérer la place et plus largement l'influence de l'Etat dans l'émergence des *city-regions*.

Ce retour de l'Etat participe plus largement d'un plaidoyer pour une autre prise en compte du politique dans l'analyse des *city-regions*. Il s'agit alors d'aller au-delà de l'approche fonctionnaliste des néo-régionalistes qui entendent le politique pour l'essentiel comme un soutien et un facilitateur des transactions économiques : « La récente résurgence de l'intérêt pour les *city-regions* s'est construite autour d'un ensemble étroit de questionnements portant sur l'échange, la concurrence entre espaces et la globalisation. Le « nouveau » *city-regionalism* aboutit à une réification de la *city-region* comme un acteur politique autonome au sein de l'espace économique global »<sup>4</sup> (Jonas et Ward, 2007b). S'ouvre alors un nouveau chantier de recherches et un nouveau questionnement, celui de la construction politique des *city-regions* et du rôle qu'y joue le réétalonnage des politiques étatiques (« state rescaling ») (Harrison, 2007 ; Jonas, 2013). Dès 2007, Jonas et Ward, éditeurs d'un numéro spécial de la revue « International Journal of Urban and Regional Research » consacré aux « *city-regions* », plaident pour la mise en œuvre d'une « approche alternative pour décrire et comprendre les géographies du *city-regionalism*, qui mettrait en lumière les débats politiques sur la gouvernance et la re-territorialisation de l'Etat en rapport avec la *city-region* »<sup>5</sup> (Jonas et Ward, 2007b).

Une position analogue a été développée par des auteurs nord-américains quelques années plus tôt, en 2001, dans un numéro spécial du « Journal of Urban Affairs » con-

4 Traduction de l'auteur (« the recent revival of interest in *city-regions* has been constructed around a rather narrow set of empirical and theoretical issues relating to exchange, interspatial competition and globalization. The 'new' *city-regionalism* results in a reification of the *city-region* as an autonomous political agent of the global space economy »).

5 Traduction de l'auteur (« alternative approach to investigating and understanding geographies of *city regionalism*, highlighting a politics of governance and state re-territorialization around the *city-region* »).

cré au régionalisme. L'objectif était, là aussi, de discuter les thèses néo-régionalistes, c'est-à-dire l'émergence d'une forme contemporaine et singulière de construction régionale stimulée par le nouvel impératif de compétitivité associé à la globalisation économique. Dans leur article introductif, Frisken et Norris mettent en perspective historique la situation contemporaine (la gouvernance des *city-regions*) en rappelant l'analogie de celle-ci avec le problème ancien de la « metropolitan governance » (Frisken et Norris, 2001). Cette expression classiquement utilisée par les chercheurs nord-américains désigne la difficulté à gouverner des ensembles urbains qui n'ont cessé, depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, de déborder les frontières des municipalités, ce qui pose ainsi la question de l'organisation de ce/cette gouvernement/gouvernance supra-municipal(e). La thèse qui émerge de l'ensemble des contributions à ce numéro spécial, ancrées dans des études de cas nord-américaines, est la suivante : il existe des freins structurels nombreux à la mise en place d'une coopération supra-communale ; le nouvel impératif de compétitivité ne semble pas être en mesure de lever ces obstacles ; l'intervention de l'Etat apparaît alors indispensable pour ce faire. Voici ce qu'écrivaient Frisken et Norris en 2001 : « les difficultés à réconcilier ou surmonter les différences entre la ville-centre et sa périphérie ou entre communes riches et communes pauvres ont constitué des entraves puissantes. Ces entraves ont aussi joué un rôle important pour convaincre les électeurs et les gouvernements locaux à s'opposer aux changements de gouvernance susceptibles de modifier l'organisation politique existante ou le schéma de distribution des ressources au sein des *city-regions*. Un enjeu important auquel les néo-régionalistes sont dès lors confrontés est celui de montrer que les menaces ou les opportunités issues de la globalisation sont assez fortes pour surmonter ces entraves. Les articles dans ce numéro spécial sont plutôt dubitatifs quant à cette éventualité »<sup>6</sup> (Frisken et Norris,

6 Traduction de l'auteur (« the difficulties of reconciling or overcoming differences between inner cities and their suburbs or between poor and rich municipalities have been strong and effective impediments [...] These impediments have also been important in persuading local governments and local voters to oppose changes in governance that might alter the existing political organization or pattern of resource distribution in city regions. An important challenge confronting new regionalists, therefore, is to show that either the threats or the opportunities posed by

2001).

En définitive, le nouvel impératif de compétitivité ne suffit pas à faire tomber les freins et barrières aux constructions institutionnelles ou associatives (Amin et Thrift, 1995; Cooke et Morgan, 1998) qui s'érigeaient hier, pour organiser la « metropolitan governance » et aujourd'hui, pour constituer des *city-regions* (cf. l'étude de cas éclairante que Leibovitz a consacrée au « triangle technologique du Canada » (Leibovitz, 2003)).

### **La construction des *city-regions*, une lecture stratégique-relationnelle**

La ré-intégration de l'Etat et l'extension de l'analyse politique au-delà du seul soutien aux transactions économiques transforment et renouvellent l'analyse des *city-regions*. De nouvelles lignes de questionnement émergent ainsi qui pointent la façon dont l'intervention de l'Etat est conçue, en particulier dans le champ économique. Dans cette perspective, une distinction classique dans les sciences politiques de langue anglaise apparaît particulièrement éclairante, celle qui différencie ce qui relève de la *policy* et ce qui relève de la *politics* (Vowe, 2008). Le terme *policy* réfère à « l'Etat en action », autrement dit à l'ensemble des interventions publiques mises en œuvre pour répondre à des problèmes publics préalablement identifiés. On parle alors de « politiques publiques ». Le terme *politics* désigne un processus au cours duquel des « participants politiques » se mobilisent et/ou s'affrontent à propos d'un enjeu politique.

La construction des *city-regions* procède tout à la fois d'une *policy* et d'une *politics*, d'une politique publique et d'un processus politique contradictoire. Reprenant l'expression proposée par Jessop, on peut ainsi parler d'une double lecture de la construction des *city-regions*, une lecture stratégique-relationnelle (Jessop, 2007).

#### **City-Regions et politique économique**

La construction politique des *city-regions* a partie liée avec une reconfiguration des politiques économiques étatiques. Pour les tenants de cette thèse, cette reconfiguration

---

globalization are enough to overcome these impediments. Articles in this collection tend to be pessimistic about the prospects of their doing so »).

a deux caractéristiques principales. Premièrement, elle participerait d'une évolution générale des Etats caractérisée par la crise des politiques à dominante redistributive et privilégiant le territoire national (le « *keynesian welfare national state* » selon la dénomination de Jessop (Jessop, 2002)) et l'avènement d'un « *competition state* » (Genschel et Seelkopf, 2015) dont l'action serait principalement orientée par la quête de compétitivité dans le cadre d'une économie globalisée. Deuxièmement, cette reconfiguration des politiques économiques étatiques est marquée par une réorganisation territoriale de l'Etat, ce que Brenner a appelé le *re-scaling* (Brenner, 2004). La citation suivante synthétise bien le point de vue de cette lignée de travaux : « D'un côté, le rééquilibrage (*re-scaling*) de l'Etat peut être vu comme une stratégie néolibérale de dérégulation visant à démanteler le système de redistribution national de type fordiste-keynésien, en affaiblissant le plus souvent les missions de bien-être social (*welfare*) portées par les institutions municipales. D'un autre côté, et de façon tout aussi cruciale, le rééquilibrage de l'Etat a servi une stratégie de re-régulation pour construire de nouvelles capacités institutionnelles visant à promouvoir l'investissement en capital au sein des pôles de croissance urbains les plus importants, le plus souvent à travers des politiques locales ou régionales de « mise au travail » (*workfare*), des autorités administratives indépendantes non-élues et autres initiatives entrepreneuriales comme les partenariats publics-privés »<sup>7</sup> (Brenner, 1999).

Autrement dit, ces travaux prennent le contrepoint des thèses du retrait de l'Etat pour souligner au contraire son nouvel activisme territorial et mettre en évidence l'existence d'une nouvelle stratégie spatiale étatique : celle-ci vise à promouvoir de nouveaux espaces infranationaux (qualifiés ici de *city-region*, là de métropole ou d'aire métropoli-

<sup>7</sup> Traduction de l'auteur (« On the one hand, state re-scaling can be viewed as a neoliberal strategy of 'deregulation' to dismantle the nationally configured redistributive operations of the Fordist-Keynesian order, frequently by undermining the social welfare functions of municipal institutions. On the other hand, just as crucially, state re-scaling has served as a strategy of 'reregulation' to construct new institutional capacities for promoting capital investment within major urban growth poles, often through locally or regionally organised workfare policies, non-elected quangos and other entrepreneurial initiatives such as public-private partnerships »).

taine) dont il s'agit de soutenir la capacité à s'inscrire dans la nouvelle compétition économique globale (Brenner et Theodore, 2002). La croissance économique nationale, que l'Etat vise toujours à promouvoir, passerait ainsi par le succès économique de ces nouvelles localités, désormais envisagés comme les lieux et les moteurs de croissance. Selon cette perspective, la construction des *city-regions* apparaît alors comme une stratégie économique du *competition state*.

### **Contingences nationales**

Pour utiles qu'elles puissent être, les considérations ci-dessus ne sauraient constituer qu'une vue partielle du rôle de l'Etat dans la formation des *city-regions*. Le risque en effet est de laisser à penser que, via un grand mouvement de convergence, tous les Etats nationaux concrets seraient en train de revêtir les habits du *competition state* et que le ré-étalonnage (*re-scaling*) de leur organisation territoriale ferait émerger des *city-regions* compétitives selon un processus (hypothétique) que Jonas et Ward ont dépeint comme suit : « une seule et même logique transactionnelle se diffuse dans la mesure où les institutions urbaines régionales seraient prétendument colonisées par des élites économiques réhabilitées, qui auraient un accès exclusif aux moyens de l'Etat et seraient issues d'une classe capitaliste ayant une base locale mais tournée vers l'économie globale »<sup>8</sup> (Ward et Jonas, 2004). Peut-on réduire l'analyse des évolutions territoriales récentes à cette forme de déterminisme économique où le comportement de l'Etat, téléguidé par une poignée de « capitalistes », découlerait structurellement de l'évolution du champ de l'économie ? La réponse suggérée par Jonas et Ward est clairement négative et la grille d'analyse du rôle de l'Etat nécessite d'être enrichie (Jonas et Ward, 2002; Ward et Jonas, 2004).

Dans une analyse comparative portant sur le Royaume-Uni (région du North West)

---

<sup>8</sup> Traduction de l'auteur (« the same logic of exchange relations pervades insofar as urban regional institutions are presumably seen to be colonised by empowered business elites with exclusive access to state instrumentalities and drawn from a locally based yet globally oriented capitalist class »).

et les Etats-Unis (Californie du Sud), Jonas et Ward ont à la fois pu déceler une forme de convergence des politiques (*policies*) spatiales dans les deux pays (émergence de l'échelle de la *city-region* en lien avec le nouvel impératif de compétitivité), mais qui ne saurait masquer des différences notables, en lien avec la façon dont le jeu et le débat politiques (*politics*) relatifs aux questions spatiales s'y sont développés. Celui-ci est centré sur la tension entre ville-centre et périphérie suburbaine aux Etats-Unis, alors que l'enjeu au Royaume-Uni est associé aux déséquilibres entre la région de Londres et le reste du territoire. Et Jonas et Ward de conclure : « Malgré une apparente convergence internationale des politiques publiques autour du régionalisme compétitif, nous mettons en évidence la prégnance des différences nationales dans les évolutions politiques et institutionnelles effectivement mises en œuvre, à l'échelle urbaine et régionale. A la lumière de ces différences, nous soutenons que les analyses comparatives des nouveaux cadres des politiques (*policy*) spatiales doivent rendre compte des débats politiques (*politics*) relatifs à l'aménagement de l'espace qui sont à l'œuvre dans la formation d'un monde de régionalismes »<sup>9</sup> (Jonas et Ward, 2002).

Autrement dit, la mise en œuvre concrète (i.e. dans un contexte national donné) de stratégies étatiques génériques (en l'occurrence le *competitive regionalism* évoqué ci-dessus par Jonas et Ward) est dépendante des rapports politiques nationaux (forces et projets politiques en présence, structuration des niveaux de gouvernement et nature de leurs interactions,...) : l'avènement des *city-regions* relève alors de ce que Jonas appelle une géopolitique contingente (Jonas, 2013).

### ***L'impératif de compétitivité à l'épreuve de l'activisme politique national***

La stratégie spatiale propre au *competition state* n'atterrit pas en terrain politique vierge mais fait l'objet d'un examen et d'une mise en débat dans un cadre politique national préexistant, géographiquement et historiquement situé. La prise en compte

<sup>9</sup> Traduction de l'auteur (« Despite an apparent international policy convergence around competitive regionalism [...] we [...] note the continuing significance of national differences in actual existing institutional and political developments at the urban and regional scales. In light of these differences, we argue that comparative analyses of new spatial policy frameworks need to recognize a politics of space in shaping a world of regionalisms »).

du rôle actif du milieu politique préexistant dans l'analyse de la constitution des *city-regions* a plusieurs conséquences.

Premièrement, l'existence d'une « géopolitique contingente » redonne un rôle crucial au champ politique national. Ceci a pu conduire certains analystes à considérer que l'argument économique était accessoire dans l'émergence contemporaine des *city-regions* au Royaume-Uni (Rees et Lord, 2013) ou des métropoles en France (Cadiou et Olive, 2012), qui, selon eux, relèverait pour l'essentiel d'un jeu et/ou d'une mobilisation sociopolitique sans véritable fondement dans l'ordre économique. En suggérant une possible dilution du projet économique associé au *competition state*, ces analyses rappellent et soulignent que celui-ci n'est pas adopté en l'état mais traduit, reformulé, mais peut-être aussi dénaturé, par un milieu politique national.

En second lieu, on peut rappeler que, parmi ce qui préexiste dans l'histoire politique nationale, il y a l'expérience passée relative à la formation d'un(e) gouvernement/gouvernance supra-communal(e), régional(e) ou métropolitain(e). Ce type de projet ne naît pas avec l'avènement de l'économie globalisée et l'impératif de compétitivité que le *competition state* lui attache. Si l'expression néo-régionalisme a été forgée, c'est bien parce que lui préexiste un régionalisme ancien : l'objectif de compétitivité économique est historiquement situé et succède à d'autres finalités. Par exemple, dans l'histoire nord-américaine rappelée par Frisken et Norris, la construction politique métropolitaine a pu un temps être stimulée par la nécessité d'adapter les services urbains au processus de suburbanisation ou par la volonté de lutter contre la paupérisation des centres anciens (Frisken et Norris, 2001).

Enfin, dernière conséquence importante, soulignée par plusieurs auteurs : la formation des *city-regions* constitue un phénomène multi-gouvernemental (« *multi-governmental phenomenon* » (Frisken et Norris, 2001)), qui engage non seulement l'Etat national mais l'ensemble des niveaux infra-nationaux de gouvernement. Jonas et Ward concluaient leur analyse comparative Etats-Unis/Royaume-Uni de la façon suivante : « Aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, les discussions à propos des politiques urbaines doivent s'interpréter à l'aune d'analyses mettant en exergue les différents ni-

veaux de gouvernement »<sup>10</sup> (Jonas et Ward, 2002). De façon générale, l'analyse de la construction d'un espace politico-économique, qu'il soit d'échelle urbaine ou régionale, ne saurait être confinée dans une scène géographique prédéterminée, détachée des rapports politiques plus larges (Jonas, 2013). La construction de territoires infranationaux fait bien évidemment intervenir des forces locales présentes mais elle se conçoit aussi ailleurs, dans des scènes de dimension nationale. C'est donc une lecture multi-niveaux qu'il s'agit de mettre en œuvre pour en rendre compte. Ainsi Cadiou et Olive ont-ils proposé un « cheminement entre plusieurs arènes et échelles d'analyse » pour analyser la création institutionnelle récente des gouvernements métropolitains en France : l'analyse du travail entrepris dans les années 90 et 2000 au sein de la DATAR, instance nationale, est complétée par deux études de cas « in situ » (en l'occurrence, les cas de Marseille et de Nice) (Cadiou et Olive, 2012).

### **Construire des City-Regions : quels instruments ? Quelle économie ?**

Les approches de la construction politique des *city-regions* évoquées ci-dessus reposent sur des catégories d'analyse très générales comme celles de *competition state* ou de « contingence géopolitique ». Elles laissent ainsi dans l'ombre la fabrique politique concrète et les instruments et outils sur lesquels elle repose. C'est ce qu'on évoquera dans un premier temps. On reviendra dans un second temps sur le projet économique associé à la construction politique des *city-regions*. Une lecture stratégique-relationnelle conduit ainsi à élargir la perspective au-delà de l'impératif de compétitivité, et de son bras armé, la « *knowledge based economy* » (KBE).

#### **Quels instruments pour assurer l'intégration politique des City-Regions ?**

Dans un numéro spécial de la revue *Regional Studies* consacré en 2009 aux *city-regions*, Neuman et Hull emboîtaient le pas de Segbers (Neuman et Hull, 2009; Segbers,

<sup>10</sup> Traduction de l'auteur (« [...] both in the US and the UK the urban policy debate needs to be interpreted alongside analyses that emphasize the roles played by different levels of government »).

2007) pour associer la complexité de la gouvernance des *city-regions* à l'inexistence d'un acteur pour en unifier le fonctionnement. Ce point de vue, souvent repris, focalise l'analyse sur une solution et un moyen de résoudre le problème structurel que doit affronter la gouvernance des *city-regions*. Comme rappelé ci-dessus, il s'agit du problème ancien et classique (Vogel, 1997) de l'organisation d'une forme de gouvernement local à une échelle supra-communale. Au-delà de la seule option consistant à créer un nouvel acteur unitaire supra-communal, des solutions diverses ont été conçues et mises en œuvre, depuis plusieurs décennies, afin de réaliser l'intégration politique des municipalités.

La diversité des options en présence doit beaucoup à une controverse désormais classique qui a opposé dans les années cinquante et soixante aux Etats-Unis ceux que l'on a coutume d'appeler les « réformateurs métropolitains » aux tenants de la « théorie des choix publics ». La position des premiers est rappelée par Norris : « Les réformateurs métropolitains pensaient que le gouvernement, en soi – associé à sa capacité à engendrer et mettre en œuvre des décisions du fait de son autorité instituée, était nécessaire pour que des actions importantes soient menées à l'échelle de la métropole dans son ensemble »<sup>11</sup> (Norris, 2001). La nécessité de la création d'un nouvel acteur supra-communal a été discutée par les théoriciens des choix publics (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Ils qualifièrent cette solution de modèle de « Gargantua » et considéraient que les problèmes de dimension métropolitaine pouvaient aussi être pris en charge de façon « poly-centrique », sans créer une nouvelle autorité métropolitaine, mais en formant des associations volontaires et horizontales entre municipalités.

Au-delà de cette opposition binaire mise en scène dans le débat académique, on constate une grande diversité de formes concrètes de gouvernement supra-communal. Deux critères permettent d'en rendre compte.

<sup>11</sup> Traduction de l'auteur (« the Metropolitan Reformers believed that government, per se—with its capacity to achieve and implement authoritative decisions—was necessary to get important things done for the metropolis as a whole »).

Le premier est lié à la façon dont ce nouveau niveau est initié : de façon autoritaire via une décision législative ou de façon incitative. Relève du premier cas de figure la création des gouvernements métropolitains de Toronto, Winnipeg ou Montréal de façon discrétionnaire par les provinces canadiennes associées (Frisken et Norris, 2001). Le second cas correspond à des dispositifs nationaux où l'Etat central assure un financement en contrepartie de la création d'une nouvelle instance de décision supra-communale. C'est par exemple le cas en 1966 aux Etats-Unis avec le « Demonstration Cities and Metropolitan Development Act » qui conditionnait l'attribution de fonds fédéraux à la formation préalable d'un « council of government » (Harrigan, 1985).

Le second critère est associé à la nature des rapports entre municipalités et nouvelle instance supra-communale. Une grande variété de configurations existe (Savitch, 2007). L'une d'entre elles consiste à créer une nouvelle municipalité par fusion des municipalités préexistantes. Un tel mouvement de fusions a eu lieu dans de nombreux pays européens dans les années soixante et soixante-dix (Le Lidec, 2012). Toutefois, de très nombreux exemples ne voient pas disparaître les municipalités sous-jacentes et c'est donc un modèle à deux niveaux de gouvernement qui est institué. C'est en particulier la voie qu'a suivie la France qui, du fait notamment de l'existence constitutionnelle du Sénat (Le Lidec, 2012), privilégie depuis les années soixante-dix la formation d'intercommunalités. Ce modèle à deux niveaux peut comporter plusieurs variantes selon la répartition des pouvoirs entre municipalités et instance inter-communale.

On peut enfin signaler que la formation de gouvernements supra-communaux intégrés ne constitue pas une tendance nécessaire et inéluctable, puisqu'on constate que, dans le passé, des formes intégrées de gouvernement métropolitain ont été expérimentées avant d'être démantelées. C'est ce que signale par exemple l'ouvrage dirigé par Sharpe paru en 1995, lequel était tout entier consacré à l'analyse de l'émergence puis de l'effondrement, dans la période précédant la parution du livre, du « metro model » dans certaines grandes villes européennes (Londres, Barcelone, Copenhague) (Sharpe, 1995).

A côté des solutions centrées sur l'organisation des autorités publiques locales, on a vu apparaître plus récemment d'autres instruments destinés à faciliter la gouvernance des *city-regions*. Il s'agit d'instruments issus de la tradition du « planning » mais adap-

tés à la situation contemporaine, celle des aires urbaines poly-centriques et des *city-regions*. De nouvelles notions ont été proposées pour rendre compte de cette adaptation des pratiques de planification territoriale, comme celles de « *strategic planning* » ou de « *soft spaces* » (Allmendinger et Haughton, 2009; Faludi, 2013; Haughton, 2010; Healey, 2009; Walsh et al. 2012). Dans tous les cas, il s'agit, via ces pratiques renouvelées de « *spatial planning* », de construire une action collective qui déborde la hiérarchie emboîtée des différents territoires administratifs. C'est ainsi via la construction collective de nouvelles « images de l'espace » qu'une intégration politique des *city-regions* est visée.

La boîte à outils destinée à favoriser l'intégration politique des *city-regions* est donc bien remplie. Plutôt que de sélectionner une solution plutôt qu'une autre, comme pourrait le suggérer la controverse entre « modèle Gargantua » et polycentrisme, les Etats désireux de favoriser l'émergence des *city-regions* mobilisent plusieurs outils simultanément. C'est ce que montre Harrison synthétisant la politique mise en œuvre au Royaume-Uni depuis le début des années 2000 pour faire advenir des *city-regions* : celle-ci a successivement engendré un « Sustainable Communities Plan », la stratégie « Northern Way », puis créer des « Economic Development Companies », des « Multi-Area Agreements », puis des « Local Enterprise Partnerships » et enfin, plus récemment des « Economic Prosperity Boards » et des « Combined Authorities ».

### ***Développer l'économie des City-Regions : au delà de l'impératif de compétitivité ?***

Comme évoqué ci-dessus, la question du développement économique local a été à l'origine d'une nouvelle série d'initiatives publiques visant à constituer de nouvelles formes de gouvernance d'échelle infra-nationale. La notion de « *city-region* » est emblématique de ce mouvement. On a vu ci-dessus qu'une stratégie économique dominante était à l'œuvre dans ces initiatives publiques, celle qu'on a associée au *competition state*. Autrement dit, c'est une forme spécifique de développement économique qui est alors visée. On pourrait la synthétiser comme suit : il s'agit de stimuler la croissance ; ceci passe par le renforcement de la compétitivité des firmes dans la nouvelle compétition mondiale ; celle-ci dépend très largement des capacités d'innovation. L'impératif de compétitivité qui sous-tend le projet du *competition state*, et par suite, la formation

des *city-regions*, est ainsi très largement associé au développement d'une économie de la connaissance (« Knowledge (Based) Economy » ou KBE) (Sum et Jessop, 2013). D'abord développée dans la sphère académique, cette notion est devenue à partir de la fin des années quatre-vingt dix un nouveau paradigme politique (« policy paradigm ») (Sum et Jessop, 2013), qui doit beaucoup à l'OCDE (Godin, 2006; OCDE, 1996). Le projet liant compétitivité et économie de la connaissance est ainsi résumé par Sum et Jessop : « La mise à jour d' « écarts de compétitivité » s'accompagne de recettes politiques spécifiques destinées à les réduire. L'une d'entre elles consiste à reconfigurer et réarticuler la connaissance afin de produire des produits et services à haute valeur ajoutée, l'enseignement supérieur étant alors considéré comme un champ clé pour produire, disséminer et transférer de la connaissance dans cette perspective. Ceci s'est traduit par l'invention d'expressions comme celles d' « économie de la connaissance (KBE) », de « hubs de connaissance », de « clusters », de « triple hélice », de « triangles de la connaissance », d' « universités-entrepreneuses »<sup>12</sup> (Sum et Jessop, 2013).

On a évoqué plus haut l'intérêt d'une lecture stratégique-relationnelle pour analyser la construction des *city-regions*. Ceci suppose que le projet économique du *competition state* avec son bras armé, la *knowledge based economy*, ne s'impose pas naturellement, n'est pas adopté de façon automatique mais fait l'objet d'une traduction collective, contingente, par un milieu politique national qui préexiste. Ceci est valable pour la formation des *city-regions* de façon générale mais aussi plus spécifiquement, pour le principe de politique économique qui la sous-tend. Si le modèle de la KBE constitue bel et bien la référence de la stratégie économique qui initie le processus de construction politique des *city-regions*, les interactions politiques issues de son « atterrissage » dans un milieu politique national sont susceptibles de l'altérer. On a déjà évoqué plus haut

<sup>12</sup> Traduction de l'auteur (« The identification of 'competitiveness gaps' is accompanied by particular policy recipes to reduce the disparities. One such recipe is the articulation and remaking of knowledge to produce higher-valued products and services, with higher education being depicted as a key site for producing, disseminating, and transferring knowledge in this regard. This is reflected in the coining of terms such as KBE, K-economy, 'knowledge hubs', 'higher education clusters', the 'triple helix', 'knowledge triangles' and 'entrepreneurial universities/academics' »).

l'éventualité d'une dissolution de la question économique dans le jeu politique national et/ou local. On voudrait évoquer ici deux autres débordements possibles, au-delà de l'impératif de compétitivité et de la KBE, du projet économique associé à la constitution des *city-regions*.

Le premier débordement du projet économique des *city-regions* est évoqué dans les travaux que Jonas et Ward y ont consacrés (Jonas, 2012; Jonas, 2013; Jonas et Ward, 2007b ; Ward et Jonas, 2004). Selon eux, les discussions économiques qui animent la formation des *city-regions*, souvent de façon conflictuelle, abordent nécessairement les inégalités socioéconomiques internes, les questions de redistribution et/ou l'organisation de la vie quotidienne (le transport, le logement, les services urbains), et questionnent ainsi les infrastructures techniques et sociales qui permettent in fine à un espace socio-économique, et donc aux firmes qui y sont installées, de fonctionner. L'importance des débats sur les infrastructures a notamment été soulignée par Jonas, considérant que c'est principalement autour de l'investissement dans les infrastructures que les discussions multi-niveaux, en particulier avec l'Etat central, se déployaient (Jonas, 2013). Plus généralement, selon Jonas et Ward, la sphère économique ne comprend pas seulement la « production sociale », mais aussi la « reproduction sociale » (Jonas et Ward, 2007a) et cette dimension de l'économie est selon eux plus particulièrement portée par la référence à la dimension urbaine (« city »), explicite dans l'expression « *city-region* » (Ward et Jonas, 2004).

Le second débordement/enrichissement potentiel du projet économique porté par la construction des *city-regions* est suggéré par Sassen (Sassen, 2010, 2011). La notion de *city-region* fait référence, par construction, à des espaces socioéconomiques qui vont au-delà des agglomérations urbaines denses, des villes globales ou autres « world cities » (pour reprendre l'expression de Sassen). Or, si l'économie des villes globales comprend effectivement des « secteurs avancés », ceux de la « knowledge economy », l'économie des *city-regions* est plus diversifiée et comprend nécessairement des activités qui n'en relèvent pas. Sur ce fondement, Sassen considère qu'une politique économique pour les *city-regions* ne devrait pas se réduire au seul ciblage de la « knowledge economy » : le grand intérêt de la formation des *city-regions* serait ainsi de rendre à

nouveau visibles ces secteurs économiques « non avancés » et mieux, de mettre à jour leur importance pour le développement des secteurs de la « knowledge economy » : « Même les secteurs les plus avancés ont besoin d'une série d'emplois (camionneurs, agents d'entretien, etc.) ou de secteurs économiques (« services urbains » et certaines nouvelles formes d'économie informelle) que l'on ne considère pas comme appartenant à l'économie avancée. En mettant à jour ces types d'articulations, on mettrait en exergue la nécessité de coordonner des politiques sectorielles qui la plupart du temps ne travaillent pas ensemble ; il faut admettre qu'un secteur fort de services avancés nécessite des services urbains performants »<sup>13</sup> (Sassen, 2010). La formation des *city-regions* constituerait ainsi un levier pour une articulation nouvelle entre l'« ancienne » économie matérielle et la « nouvelle » économie immatérielle. Sassen illustre cette idée par l'exemple très éclairant de Chicago : « [...] si l'on repense cette relation entre l'ancienne économie matérielle (la fabrication, les mines, l'agriculture, etc.) et l'économie contemporaine de la connaissance, il est possible de ne pas l'envisager comme une relation conflictuelle, comme c'est souvent le cas, mais plutôt de penser que celle-ci peut alimenter celle-là. Cette relation est généralement négligée sinon ignorée dans les analyses de l'économie de la connaissance en raison de l'hypothèse hâtive selon laquelle elle devrait supplanter, du fait de sa nouveauté, l'ancienne économie propre à un territoire. Changer la manière de voir cette relation a une conséquence politique majeure : une ville ou une région peut alors construire ses atouts à partir de sa « différence de spécialisation ». Par exemple, l'économie de la connaissance de Chicago est forte parce qu'elle a un passé agroindustriel fort. Les activités juridiques, comptables, financières, etc. se sont développées pour répondre aux besoins des grandes usines et de l'économie agricole. Cette perspective va à l'encontre de l'idée selon laquelle Chicago

<sup>13</sup> Traduction de l'auteur (« [...] even the most advanced sectors need a range of jobs (truckers, cleaners, and so on) and economic sectors ('urban manufacturing' and certain components of the new types of informal economy) we usually fail to recognize as belonging to an advanced economy. Identifying these types of articulations should help in identifying how sector-specific policies should be working together in many cases where they are not; we need to recognize that a strong advanced services sector may need a wellfunctioning urban manufacturing sector »).

devrait se défaire de son passé agroindustriel. Au contraire ! »<sup>14</sup> (Sassen, 2010).

### **Pour conclure, l'exemple de la réforme territoriale française**

Nous voudrions pour finir évoquer la récente réforme territoriale française, à la lumière des débats internationaux sur les *city-regions* qui ont été décrits ci-dessus. En nous appuyant sur différents travaux de science politique qui en ont rendu compte (Cadiou et Olive, 2012 ; Le Bras, 2016 ; Le Lidec, 2012), on peut très généralement interpréter cette réforme comme un processus politique contingent qui aura donné lieu à une « *city-region* » à la française.

C'est bien l'Etat français, et un de ses organes centraux (la DIACT/DATAR) qui en est à l'origine dans les années 2000. L'objectif principal est alors de consolider certains espaces infranationaux particuliers, les plus grandes agglomérations urbaines (*re-scaling*), dont la fonction première est de stimuler la compétitivité de l'économie française (*competition state*). Un processus législatif se met alors en place qui donnera lieu à deux lois, la première en 2010 dite RCT (« réforme des collectivités territoriales ») et la seconde en 2014 dite Maptam (« modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles »). Sans rentrer dans le détail des discussions âpres qui ont eu lieu dans les deux chambres (parlement et sénat), on peut dire que, contrairement à l'idée reçue, le résultat de ce processus ne se limite pas à la construction institutionnelle des métropoles mais initie aussi, via de nouveaux outils publics (en l'occurrence les CTAP, conférences territoriales de l'action publique, et les PETR, pôles d'équilibre territorial et ru-

14 Traduction de l'auteur (« [...] if the relationship between older material economies (manufacturing, mining, agriculture, and so on) and today's knowledge economy is rethought, it is possible to see that this is not one of conflict as is typically thought, but rather that the former can feed the latter. This relationship is usually overlooked or not addressed in analyses of the knowledge economy because the latter is new and hence it is easily assumed that it had to overcome the older economies of a place. One key policy implication of rethinking that relationship is that a city or region can build strengths in terms of its 'specialized difference'. For example, Chicago's knowledge economy is strong because its agroindustrial past was strong. Law, accounting, finance, and so on all had to be developed to address the needs of large manufacturing and agrobusiness. This view goes against the common view that Chicago had to overcome that agro-industrial past. On the contrary! »).

ral), de nouveaux liens entre celles-ci et les territoires environnants. Même si l'impératif de compétitivité et l'économie de la connaissance sont bien présents, les discussions politiques ont conduit à un élargissement explicite de la question économique au-delà du seul référentiel de la stratégie de Lisbonne et de l'économie de la connaissance pour aborder des questions de redistribution et de solidarité inter-territoriale, entre les métropoles et leurs hinterlands (Le Bras, 2016).

## Références

P. Allmendinger, H. Graham, 2009, « Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 41(3): 617-33.

A. Amin, T. Nigel, 1992, « Neo-Marshallian Nodes in Global Networks\* ». *International Journal of Urban and Regional Research* 16(4): 571-87.

A. Amin, T. Nigel, 1995, « Living in the Global ». In *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, éd. Ash Amin et Nigel Thrift. Oxford, New York: Oxford University Press.

S. Berroir, et al. 2017, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle ». *Cybergeog: European Journal of Geography*. <http://journals.openedition.org/cybergeog/27945> (16 août 2019).

N. Brenner, 1999. « Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union ». *Urban studies* 36(3): 431-451.

N. Brenner, 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford New York: Oxford University Press.

N. Brenner, T. Nik, éd. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Chichester, UK: John Wiley et Sons, Ltd. <http://doi.wiley.com/10.1002/9781444397499> (9 août 2019).

S. Cadiou, O. Maurice, 2012. « Les métropoles en chantier - Réforme institutionnelle, mobilisations sociopolitiques et controverses ». In *Réformer l'intercommunalité: Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 87-107.

P. Cooke, M. Kevin, 1998. *The associational economy: firms, regions, and innovation*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press.

I. Deas, 2014. « The Search for Territorial Fixes in Subnational Governance: City-regions and the Disputed Emergence of Post-Political Consensus in Manchester, England ». *Urban Studies* 51(11): 2285-2314.

A. Faludi, 2013. « Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A

Critical Review ». *Environment and Planning A* 45(6): 1302-17.

F. Frisken, D-F. Norris, 2001. « Regionalism reconsidered ». *Journal of urban affairs* 23(5): 467-478.

P. Genschel, et L. Seelkopf, 2015. « The Competition State - The Modern State in a Global Economy ». In *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, éd. Stephan Leibfried et al. Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001/oxfordhb-9780199691586-e-12> (16 février 2018).

B. Godin, 2006, « The Knowledge-Based Economy: Conceptual Framework or Buzzword? » *The Journal of Technology Transfer* 31(1): 17-30.

P. Hall, K. Pain, 2006, *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. London ; Sterling, VA: Earthscan.

J.J. Harrigan, 1985, *Political change in the metropolis*. 3rd ed. Boston: Little, Brown.

J. Harrison, 2007. « From Competitive Regions to Competitive City-regions: A New Orthodoxy, but Some Old Mistakes ». *Journal of Economic Geography* 7(3): 311-32.

J. Harrison, 2014. « Rethinking City-regionalism as the Production of New Non-State Spatial Strategies: The Case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy ». *Urban Studies* 51(11): 2315-35.

J. Harrison, M. Hoyler, 2014. « Governing the New Metropolis ». *Urban Studies* 51(11): 2249-66.

G. Haughton, 2010. *The new spatial planning: territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London ; New York: Routledge.

P. Healey, 2009. « City Regions and Place Development ». *Regional Studies* 43(6): 831-43.

B. Jessop, 2002. *The future of the capitalist state*. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity ; Distributed in the USA by Blackwell Pub.

B. Jessop, 2007. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Reprinted. Cambridge: Polity.

A.E.G. Jonas, 2012. « City-regionalism: Questions of Distribution and Politics ». *Progress in Human Geography* 36(6): 822-29.

A.E.G Jonas, 2013. « City-regionalism as a Contingent ‘Geopolitics of Capitalism’ ». *Geopolitics* 18(2): 284 98.

A.E.G Jonas, K. Ward. 2002. « A World of Regionalisms? Towards a Us–Uk Urban and Regional Policy Framework Comparison ». *Journal of Urban Affairs* 24(4): 377 401.

A.E.G Jonas, K. Ward. 2007a. « Introduction to a Debate on City-regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction ». *International Journal of Urban and Regional Research* 31(1): 169 78.

A.E.G Jonas, K. Ward. 2007b. « Introduction to a Debate on City-regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction ». *International Journal of Urban and Regional Research* 31(1): 169 78.

D. Le Bras, 2016. « Nous avons besoin de métropoles responsables », Sociogenèse de l'article 31 de la loi Maptam ». In *Métropoles en chantiers*, Au fil du débat, éd. David Le Bras, Natacha Seigneuret, Magali Talandier, et PACTE (Research group). Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 19 32.

Patrick Le Lidec, 2012. « L’intercommunalité, une variable d’ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? » In *Réformer l’intercommunalité: Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, 87 107.

J. Leibovitz, 2003. « Institutional Barriers to Associative City-region Governance: The Politics of Institution-Building and Economic Governance in “Canada’s Technology Triangle” ». *Urban Studies* 40(13): 2613 42.

J. Lovering, 1999. « Theory Led by Policy: The Inadequacies of the ‘New Regionalism’ (Illustrated from the Case of Wales) ». *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2): 379 95.

M. Neuman, A. Hull. 2009. « The Futures of the City Region ». *Regional Studies* 43(6): 777 87.

D-F Norris, 2001. « Prospects for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives versus Political Impediments ». *Journal of Urban Affairs* 23(5): 557 71.

OCDE, 1996. *The knowledge based economy*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/observer-v1996-3-en>.

V. Ostrom, C. M. Tiebout, R. Warren, 1961. « The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry ». *The American Political Science Review* 55(4): 831-42.

M. J. Piore, C. F. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Nachdr. New York: Basic Books.

M. Polèse, 2005. « Cities and National Economic Growth: A Reappraisal ». *Urban Studies* 42(8): 1429-51.

J. Rees, A. Lord. 2013. « Making Space: Putting Politics Back Where It Belongs in the Construction of City Regions in the North of England ». *Local Economy* 28(7-8): 679-95.

A. Rodríguez-Pose, 2008. « The Rise of the “City-region” Concept and Its Development Policy Implications ». *European Planning Studies* 16(8): 1025-46.

S. Sassen, 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

S. Sassen, 2010. « The repositioning of cities and urban regions in a global economy ». In *Economic strategies for mature industrial economies*, éd. Peter Karl Kresl. Cheltenham: Elgar.

S. Sassen, 2011. « Mégarégions ». *La Vie des Idées* 21(3): 823-834.

H.V Savitch, 2007. « Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain ». *Métropoles* (2). <http://journals.openedition.org/metropoles/652> (14 août 2019).

H.V Savitch, R. K. Vogel. 2000. « Introduction: Paths to New Regionalism ». *State & Local Government Review* 32(3): 158-68.

A.J Scott, 2000. « Economic Geography: The Great Half-Century ». *Cambridge Journal of Economics* 24(4): 483-504.

A. Scott, Allen, J. Agnew, E. Soja, et M. Storper. 2001. « Global-city regions ». In *Global city-regions: trends, theory, policy*, éd. Allen J. Scott. Cambridge, UK New York: Oxford University Press.

A. J Scott, 2001. « Globalization and the rise of city-regions ». *European planning studies* 9(7): 813-826.

AJ Scott, 1988. *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional*

*Development in North America and Western Europe*. London: Pion.

K. Segbers, éd. 2007. *The making of global city regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

L.J Sharpe, éd. 1995. *The government of world cities: the future of the met ro model*. Chichester ; New York: J. Wiley.

N.L Sum, B. Jessop. 2013. « Competitiveness, the Knowledge-Based Economy and Higher Education ». *Journal of the Knowledge Economy* 4(1): 24 44.

R. K Vogel, 1997. *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*. Greenwood Publishing Group.

G. Vowe, 2008. « Politics, Policy, Polity ». In *Encyclopedia of Political Communication*, 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320 United States: SAGE Publications, Inc. <http://sk.sagepub.com/reference/politicalcommunication/n524.xml> (9 août 2019).

C. Walsh, M. Jacuniak-Suda, J. Knieling, F. Othengrafen. 2012. « Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues ». In *Proceedings of Regional Study Association European Conference*,

K. Ward, AEG Jonas. 2004. « Competitive City-regionalism as a Politics of Space: A Critical Reinterpretation of the New Regionalism ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 36(12): 2119 39.



PARTIE 2

**L'INSTITUTIONNALISATION  
DE LA MÉTROPOLE EN  
EUROPE,  
APPROCHE COMPARÉE**



## CHAPITRE 5

# **LES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS EN ANGLETERRE, FRANCE, ET ITALIE**

Christophe Demazière



Depuis les années 2010, une « réforme territoriale » est à l'œuvre dans plusieurs pays européens. Elle semble succéder à la décentralisation qui, quelques décennies plus tôt, avait répondu à une demande sociétale d'autonomie et avait doté les élus locaux de nouveaux moyens d'agir. Ses justifications sont multiples et parfois contradictoires : modernisation de l'action publique, compétitivité des territoires, austérité budgétaire, cohésion territoriale...

La création de gouvernement métropolitains dote les espaces densément urbanisés d'un palier d'action plus intégrateur mais elle est loin de simplifier la maille de l'administration territoriale.

Les cas de l'Angleterre, la France et l'Italie l'illustrent. L'Angleterre est en Europe le pays le plus centralisé, l'Italie évolue vers le fédéralisme tandis que la France a connu récemment plusieurs réformes institutionnelles affectant tous ses niveaux de collectivités territoriales. Par l'analyse comparée, notre objectif est d'identifier ce qui est essentiel, mais aussi d'isoler ce qui est accessoire, dans ces réformes. Les nouvelles formes de gouvernement métropolitain apparues dans les trois pays s'encastrent dans des systèmes institutionnels très différents (1). L'analyse comparée portera sur les motivations des protagonistes – gouvernement, parlement, élus locaux... –, considérant que ce jeu d'acteurs compte pour expliquer les nouveaux modes de gouvernance mis en place (2). Nous analyserons enfin la spatialité des nouveaux gouvernements métropolitains dans les trois pays (3).

### **Des systèmes institutionnels en évolution**

En Angleterre, les autorités locales sont conçues comme un mécanisme de fourniture de services locaux. Leur action doit se conformer à de nombreuses directives nationales. En France ou en Italie, l'action des collectivités territoriales se fonde sur la conviction que les territoires doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux. Ces deux pays ont connu un processus de décentralisation qui a renforcé les prérogatives de certains niveaux de collectivités territoriales. L'Angleterre a connu un processus continu de réforme des collectivités locales de base allant dans le sens d'une

centralisation. Cette section examinera la création de gouvernements métropolitains au regard de deux dimensions du système institutionnel propre à chaque pays : l'évolution de la maille des collectivités de base selon les phénomènes d'urbanisation ; la mise en œuvre de réformes visant une plus grande maîtrise des dépenses publiques locales.

### ***La maille territoriale des collectivités de base : en évolution ou immobile ?***

Les systèmes institutionnels d'administration du territoire s'inscrivent toujours dans des dynamiques géographiques et historiques spécifiques. En 2016, l'Angleterre compte 54 millions d'habitants sur une superficie de 130 000 km<sup>2</sup>, la France a 67 millions d'habitants sur une surface quatre fois plus grande (550 000 km<sup>2</sup>) et l'Italie 59 millions sur 300 000 km<sup>2</sup>. L'Angleterre est le pays qui a connu le plus tôt la Révolution industrielle ; plus de la moitié de la population était urbaine dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. L'urbanisation a été plus tardive en France et en Italie. L'industrie a attiré des populations rurales dans les grandes villes mais aussi dans les petites villes qui ont bénéficié de la décentralisation industrielle (Dematteis et Guarrasi, 1995).

La maille territoriale des collectivités de base est très différente entre les trois pays. Le Royaume-Uni compte 326 districts. Ce petit nombre résulte de fusions menées dans la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. La population moyenne d'un district avoisine 140 000 habitants et leur superficie moyenne est supérieure à 550 km<sup>2</sup>, soit respectivement 20 et 15 fois plus qu'une commune italienne, et 80 et 40 en comparaison de la commune moyenne française. L'Italie compte 8 000 municipalités et la France environ 36 000, c'est-à-dire 41% de l'ensemble des communes de l'Union européenne pour seulement 13% de la population européenne. La France et l'Italie n'ont pas connu de réduction majeure du nombre de leurs municipalités. Trois quart des municipalités françaises comptent moins de 1 000 habitants. Le système institutionnel du territoire conçu à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle pour un pays rural doit aujourd'hui composer avec le fait que 80% de la population vit en ville. En Italie, 70% des communes ont moins de 5 000 habitants.

En Italie et en France, de nombreuses municipalités ont choisi de coopérer dans certains domaines. En Italie, une loi a introduit en 1990 les unions de municipalités qui per-

mettent de gérer en commun des actions en matière d'aide sociale, d'éducation ou de culture. En 2012, il existait 367 unions, fédérant 1 851 municipalités, soit 20% des communes italiennes (Cabodi et al., 2013). Ce type de groupement s'adresse surtout aux municipalités de petite taille : 80% des communes membres des unions ont moins de 5 000 habitants, moins de 20% ont entre 5 000 et 25 000 habitants et 0,7% seulement ont plus de 25 000 habitants (Cabodi et al., 2013). Par ailleurs, la moitié des unions sont concentrées en Lombardie, Piémont et Ligurie, où il existe de nombreuses municipalités de petite taille.

Par rapport à l'Italie, la France présente un cas plus poussé de coopération intercommunale : toutes les communes, quelle que soit leur taille ou leur position géographique, y sont aujourd'hui engagées ; et la métropole s'avère être la forme la plus récente. Avec la loi Chevènement (1999), l'État français a favorisé la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels les municipalités transfèrent volontairement des ressources (comme la fiscalité) et des compétences stratégiques, comme le développement économique, la culture ou l'habitat. Ces EPCI sont éligibles à d'importants subsides de l'État, ce qui a incité les municipalités à s'y engager.

### ***Maîtriser les dépenses publiques, un objectif aujourd'hui partagé par les gouvernements nationaux***

En Europe, l'Angleterre a été le premier pays à mettre en œuvre le *new public management*. Sous l'impulsion de Margaret Thatcher, les réformes lancées à partir de 1979 ont visé le contrôle des dépenses publiques à travers des réorganisations d'ampleur de l'administration. Les collectivités locales ont été visées parce qu'elles comptaient pour près de 70% des dépenses publiques (Breuillard, 2001). Les dotations de l'État ont été rognées, la fiscalité locale et la capacité d'emprunt ont été encadrées (Booth et al., 2007). Ultérieurement, le gouvernement a pu réduire autoritairement les budgets locaux en fonction de l'atteinte ou non par les districts d'objectifs de maîtrise des dépenses. Par ailleurs, des politiques de privatisation ont concerné directement les autorités locales, notamment pour leur parc de logement social.

En France, la maîtrise des dépenses publiques locales est un sujet beaucoup plus récent. Grâce à la décentralisation, les collectivités locales ont la capacité de définir leur propre agenda et de financer leurs projets. L'autonomie financière est élevée en France : plus de la moitié des recettes locales des administrations infranationales proviennent des impôts locaux. La proportion est d'environ 40% pour l'Italie et 30% pour le Royaume-Uni (Ismeri Europa et Applica, 2010). De nombreuses municipalités françaises ont favorisé le développement économique et résidentiel, générant parfois, au sein d'une même agglomération, une concurrence territoriale pour attirer ou retenir des entreprises et des ménages.

La coopération intercommunale a contribué à unifier l'action publique dans les grandes villes et leurs banlieues, mais seulement dans une certaine mesure. De nombreuses municipalités périurbaines se sont regroupées dans un EPCI d'une manière défensive, pour éviter d'être intégrée dans une structure plus large où les municipalités urbaines domineraient en raison de leur poids de population. En 2010, il existait plus de 2 600 groupements collaboratifs pour 300 régions urbaines fonctionnelles. En cherchant à supprimer la concurrence entre municipalités, la loi Chevènement a stimulé la montée de joueurs plus puissants, les EPCI. Dans de nombreux cas, la concurrence pour l'emploi et la fiscalité locale a été exacerbée au sein et entre les régions urbaines. Ce fut très probablement une cause majeure de l'artificialisation des sols en France au cours de la dernière décennie.

En Italie et en France, un effet général des lois de décentralisation a été que les élus ont eu tendance à augmenter les dépenses publiques afin de répondre aux demandes des citoyens concernant la qualité des services publics. En France, les dépenses des collectivités locales sont passées de 5% à 8,5% du PIB entre 1983 et 2013, et selon l'OCDE (2015), plus de la moitié ne peut être justifiée par de nouvelles compétences. Tandis que le gouvernement national avait continûment accompagné la croissance des dépenses locales en augmentant ses dotations, il a fait volte-face en 2015, faisant de la maîtrise des dépenses publiques un des arguments pour la réforme territoriale.

### **La mise en place de gouvernements métropolitains dans les trois pays**

Dans cette section, notre canevas analytique abordera plusieurs points. Les réformes opérées constituent-elles un changement radical ou procèdent-elles par étapes successives ? Y a-t-il des contreparties accordées par l'Etat à la mise en œuvre de la réforme métropolitaine (autonomie, soutien financier...) ? Nous verrons que, loin de constituer une réponse limitée à la gestion des aires métropolitaines, l'institution de gouvernements métropolitains s'inscrit dans un projet global du gouvernement national du pays concerné.

#### ***La mise en place des Combined Authorities en Angleterre : un intérêt fluctuant pour le local government des grandes agglomérations***

En Angleterre, la question des institutions d'échelle métropolitaine est marquée par le poids considérable du gouvernement du Royaume-Uni. Dans les années 1960 et 1970, la réflexion sur la fragmentation du système de *local government* a débouché sur la création du *Greater London Council* (GLC), puis de six *Metropolitan County Councils* (MCC) en charge de traiter les questions de planification spatiale, de transport, de développement économique et de gestion des déchets. La vocation était proche de celle des communautés urbaines françaises, créées sensiblement à la même époque. Les MCC ont opéré de 1974 à 1986, avant d'être abolis par le gouvernement Thatcher dans la mouvance des nombreuses réformes du *local government* alors opérées. Leur disparition a conduit à une absence de vision stratégique métropolitaine dans les différents plans menés désormais séparément par les districts (Sykes et Nurse, 2017).

En 1997, l'alternance manifestée par l'accession au pouvoir de Tony Blair a entraîné de nouvelles réformes, mais les grandes villes n'étaient pas d'emblée à l'agenda. En plus de l'autonomie accordée aux nations celtiques et de la création d'agences régionales de développement, un palier d'autorité métropolitaine a été recréé mais uniquement pour la capitale, avec le *Greater London Authority* (GLA).

En parallèle, la volonté gouvernementale de faire des friches industrielles et urbaines un levier du développement a porté l'attention sur les grandes villes au nord du pays. Celles-ci ont été considérées comme les foyers de la croissance nationale future, autour de l'économie de la connaissance et de l'innovation et de la créativité. Cette attention aux grandes villes a également été animée par des initiatives de coopération entre districts dans certaines aires métropolitaines – notamment Manchester. Depuis 1995, les villes de Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham et Sheffield ont créé un réseau, *English Core Cities Group*. Cette organisation donne à ces villes de province une capacité de lobbying auprès du gouvernement anglais et des instances européennes.

En 2009, le gouvernement Brown a rendu possible la coopération des districts en matière de transport et de développement économique, par la formation de *Combined Authorities*. Lui succédant en 2010, le gouvernement Cameron a supprimé les organismes régionaux et mis en œuvre un programme de réduction des dépenses publiques qui visait notamment les districts. A Manchester, la première *Combined Authority* a été créée en 2011. Elle regroupe les 10 districts qui avaient fait partie du MCC, sans que ces districts fusionnent. Les principales responsabilités couvrent les transports, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, les logements et la police. Le *Core Cities Group* a continué à prôner un rééquilibrage de la relation national/local par le gouvernement, seule solution selon lui pour relever les défis de la croissance économique locale, de la réforme du service public et d'une meilleure gouvernance (Sykes et Nurse, 2017). Cette démarche a eu des effets au niveau central, avec la promotion par le gouvernement des *Combined Authorities*. Le principe est que les regroupements d'autorités locales candidatent auprès du gouvernement, qui examine alors leur projet. Les pouvoirs attribués aux *Combined Authorities* et leurs ressources sont négociés individuellement avec l'Etat, ils diffèrent selon chaque cas. Les *Combined Authorities* acquièrent des pouvoirs supplémentaires en matière de planification économique et de transport. Ces créations sont volontaires et ne sont pas nécessairement centrées autour d'une grande ville. Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government De-*

volution Act, autorise les *Combined Authorities* à acquérir des compétences décentralisées par l'Etat, qui s'ajoutent à celles mises en commun par les districts constituants, et à élire un maire métropolitain au suffrage universel. Six agglomérations ont élu leur *met ro mayor* en mai 2017. Cependant, la participation à l'élection a été faible ; elle a varié entre 21% et 34% du corps électoral. En juillet 2017, il existait au total 9 *Combined Authorities*, mais cinq autres projets étaient en cours. Au total, l'institution des *Combined Authorities* permet au gouvernement de pratiquer une décentralisation sélective et négociée au cas par cas avec les districts concernés, tout en enjoignant les autres districts d'Angleterre à l'austérité budgétaire. Les districts constitutifs des *Combined Authorities* sont touchés par la réduction des dotations d'Etat. Ainsi, par exemple, la ville de Liverpool a vu son budget être réduit de 63% entre 2010 et 2019.

### ***Les citta metropolitana en Italie : une création qui s'inscrit dans une difficile réforme territoriale d'ensemble***

A partir de 2008, devant respecter plus strictement les critères de Maastricht, le gouvernement italien a réduit les sources de revenus et les dépenses publiques locales comme nationales. Dans ce contexte, il est apparu un débat sur l'abolition des provinces et sur la création de *citta metropolitana*. Sous-jacent depuis plusieurs décennies, ce sujet s'était heurté précédemment, d'une part à l'opposition des élus des provinces et de nombreuses régions, d'autre part à l'instabilité gouvernementale chronique.

En 2011, un décret-loi a été approuvé qui prévoyait l'abolition des provinces, dans le cadre du décret *Salva Italia* qui avait pour but de réduire les dépenses publiques de 13 milliards d'euros. Les provinces devaient perdre la plupart de leurs compétences au profit des régions et leurs responsables ne seraient plus élus directement, mais élus par les maires. Elles auraient ainsi perdu leur statut de collectivité territoriale. Cette réforme s'est heurtée à une forte opposition des élus concernés et le processus a été chaotique. Finalement, une réforme de la constitution a été adoptée par les deux chambres en 2015. Il s'agit d'une réforme territoriale d'ampleur, puisque les régions et l'Etat se voient attribuer des compétences exclusives et non plus partagées. Il s'agit

aussi d'une réforme plus générale des institutions publiques, avec la fin de l'élection des sénateurs et la réduction de leur nombre. Les régions semblent cependant frileuses à l'idée de reprendre les compétences et le personnel des provinces, dans une période où elles doivent globalement réduire leurs dépenses. Le montant cumulé de l'endettement des provinces est de 10,2 milliards d'euros début 2015.

Depuis les années 1970, les très grandes agglomérations italiennes se sont étendues bien en dehors des limites des municipalités centrales, englobant des dizaines de communes limitrophes. L'institution de *citta metropolitana* devait y permettre la coopération intercommunale, dans les domaines de la planification stratégique, de la fourniture de services et de la gestion d'infrastructures à cette échelle. Dès 1990, une loi a été adoptée qui donnait la possibilité aux plus grandes villes de devenir *citta metropolitana* et d'acquérir de nouvelles compétences. Neuf villes étaient expressément désignées : Turin, Milan, Venise, Gènes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples. Pour les régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne et régions autonomes du Nord), leur définition était laissée ouverte (Rivière, 2010). Selon le texte de loi, quand l'aire métropolitaine ne coïncide pas avec la province existante, il y a création d'une nouvelle entité administrative. Pour identifier concrètement les contours de la nouvelle collectivité, la loi, dans son article 17, proposait d'englober dans les aires métropolitaines « les communes qui entretiennent avec (les communes centres) des rapports d'étroite intégration en ce qui concerne les activités économiques, les services essentiels de la vie sociale, ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales ».

La mise en œuvre supposait l'adoption de lois régionales, même s'il était possible que le gouvernement intervienne si ces lois n'étaient pas adoptées. De fait, les régions se sont montrées hostiles à la réforme et rien ne s'est passé. Une des raisons est que l'Italie a connu un tourbillon politique avec l'opération *Mani pulite* à partir de 1992-1993. Les révolutions de la représentation politique, avec en 1993, l'élection directe des maires puis en 1999 celle des gouverneurs de région, ont produit la « renaissance urbanistique » des années 1990 et la montée en puissance des régions à travers diverses lois de

décentralisation. Ces évolutions ont fait passer au second plan les aires métropolitaines et consolidé les mailles existantes qu'étaient la commune et la région.

En 2013 le gouvernement a préparé une nouvelle loi créant les *citta metropolitana* sans possibilité pour les régions de s'y opposer<sup>15</sup> et en adossant la mise en œuvre aux fonds structurels européens. Après un long processus législatif (la loi a été annulée par le Conseil constitutionnel), le parlement italien a finalement adopté la réforme en avril 2014. Pour éviter les débats sur les limites des aires métropolitaines qui avaient été un obstacle majeur précédemment, le gouvernement a décidé de reprendre pour les *citta metropolitana* les périmètres des provinces. Il y a une possibilité que des discussions au niveau local débouchent sur l'élargissement de ce périmètre, mais la procédure est complexe.

### ***La création des métropoles en France***

Après une phase de décentralisation qui a renforcé les différents niveaux de collectivités territoriales, deux réformes successives des collectivités locales ont été menées, d'abord par un gouvernement de droite, puis par un gouvernement socialiste.

La première vague de réforme a été préparée par un rapport officiel au Président de la République Nicolas Sarkozy. Intitulé « Il est temps de décider », ce rapport propose notamment la réduction du nombre de régions par fusion, la généralisation de la coopération intercommunale, la fixation d'un seuil de population pour tout EPCI et la création de métropoles. A l'époque, ces mesures n'ont pas toutes été mises en œuvre, de nombreux parlementaires de tout bord y étant hostiles. En effet, jusqu'à l'interdiction très récente du cumul des mandats (2017), de nombreux membres du Parlement

---

<sup>15</sup> Il est écrit que l'aire métropolitaine « coïncide avec le territoire provincial ou une partie de celui-ci, et comprend la commune chef-lieu ». La région donne son avis sur sa délimitation, mais si le référendum auprès de la population obtient au moins 30 % de participation et est favorable, on peut passer outre cet avis négatif. Si l'avis de la région est favorable, il n'y a à l'inverse pas de quorum de participation prévu pour le référendum.

étaient également à la tête de collectivités locales<sup>16</sup>. Pendant longtemps, cette situation a contrarié les efforts gouvernementaux de réforme du système institutionnel.

Promulguée en 2010, la « loi de réforme des collectivités territoriales » contraint les 2 000 communes rétives à la coopération intercommunale à adhérer à un EPCI. La loi a aussi mis à l'ordre du jour la fusion des EPCI, en définissant un seuil minimum de 5 000 habitants. Cette orientation a été poursuivie après 2012 par le gouvernement socialiste, et même accentuée puisque le seuil de population minimale d'un EPCI a été relevé. De 2010 à 2017, le nombre d'EPCI a été divisé par deux, tandis que la part de population incluse dans un EPCI est passée de 89,1% à 100%.

En 2015, la loi « Nouvelle organisation du territoire de la République » clarifie les responsabilités des différents niveaux de collectivités, notamment en supprimant la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Le département est affaibli, car largement cantonné désormais à l'entretien du réseau routier et au versement d'allocations sociales dont le montant et les règles d'éligibilité sont décidées à Paris. Par ailleurs, le nombre des régions a été réduit de 22 à 13, à quoi s'ajoutent les 5 régions outre-mer. A l'époque, les justifications avancées par le pouvoir exécutif étaient d'instituer des régions de taille européenne.

Sur la création de métropoles, on trouve aussi une certaine continuité entre les majorités de droite et de gauche, qui se sont succédées en France. En 2010, le rattachement des communes isolées a inclus de créer un statut particulier de métropole pour Paris qui était dans ce cas. Malgré les oppositions de la région Ile-de-France et des départements

<sup>16</sup> En 2012, 82% des députés et 77% des sénateurs avaient au moins un autre mandat élu. La proportion de parlementaires étant à la tête d'un exécutif local (maire ou président d'un conseil départemental ou régional) était de 45% pour les députés et 48% pour les sénateurs. Ces chiffres font de la France une exception en Europe. En Italie, 16% des parlementaires ont au moins un autre mandat, 15% en Espagne, 13% en Grande-Bretagne et 10% en Allemagne. En janvier 2014, le parlement français a adopté une loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec un poste de député ou de sénateur. Cette loi est entrée en vigueur le 31 mars 2017.

limitrophes, ce projet a été poursuivi par la majorité socialiste après 2012. La Métropole du Grand Paris est née juridiquement le 1er janvier 2016 en tant qu'EPCI regroupant Paris, les 123 communes des trois départements limitrophes et 7 autres communes, soit environ 7,5 millions d'habitants. De même, la loi de 2010 rendait possible la création d'un nouveau type d'EPCI – appelé « métropole » – pour tout ensemble constitué de plus de 500 000 habitants. Les compétences étaient celles d'une communauté urbaine, auxquelles s'ajoute un transfert de plein droit ou par convention de certaines compétences des départements et régions. Cependant, des élus ont souhaité créer une métropole uniquement à Nice, dont le maire était un proche du Président Sarkozy. Aussi, en 2014, la « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a relancé ce concept d'une forme plus intégrée de coopération intercommunale. La métropole est censée conduire « un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social [du] territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » (article 43). En plus de Nice, la loi désigne huit « métropoles » sur la base de leur statut de communauté urbaine comptant plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen Strasbourg et Toulouse. Comme nous l'avons vu, la « métropole du Grand Paris » dispose d'un statut sur mesure. Objet de la forte opposition de maires provençaux, la métropole Aix-Marseille-Provence, a vu le jour le 1er janvier 2016. C'est finalement à Lyon qu'on trouve en France la forme la plus achevée de métropole. Transformation de la communauté urbaine du Grand Lyon, la Métropole de Lyon a absorbé les compétences du département du Rhône sur son périmètre. Par ailleurs, elle est parmi les métropoles la seule à être une collectivité territoriale, ce qui se traduit par l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en 2020.

Il est difficile de dire si ces multiples réformes permettront d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Face à un déficit public important, le gouvernement socialiste a dû décider – mesure inédite – de baisser ses dotations aux collectivités locales de 11 milliards d'euros sur la période 2015-2017. L'objectif était de

les inciter à réduire leurs dépenses de fonctionnement, mais on a surtout constaté une baisse des investissements publics. Suite à l'élection du Président Macron, l'Etat s'est engagé à ne plus baisser les dotations pour les collectivités qui limiteraient la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2% par an. Par ailleurs, il était attendu que les municipalités choisissent de transférer plus de responsabilités aux groupements volontaires afin de réaliser des économies d'échelle. Les métropoles illustrent cette logique puisque leur création entraîne de nouveaux transferts de compétences de la part des communes. Il existe une forte appétence locale pour cette forme institutionnelle puisque des territoires urbains qui n'atteignaient pas le seuil de population ont réussi à se transformer en métropoles : trois en 2015 (Brest, Montpellier et Nancy), sept en 2017.

### **Caractéristiques des gouvernements métropolitains**

Les travaux sur l'émergence ou l'institution d'un « gouvernement métropolitain » lui attribuent trois traits principaux (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Le premier concerne une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Il faut distinguer ici le modèle intercommunal du modèle supracommunal. Dans le premier cas, la légitimité politique est celle accordée par les représentants des communes. Or, les gouvernements métropolitains ont besoin d'une légitimité politique propre pour que les actions menées soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux collectivités locales de base. L'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est considérée comme l'élément essentiel de cette légitimité.

Ensuite, le gouvernement métropolitain doit jouir d'une autonomie significative aussi bien vis-à-vis des niveaux de gouvernement supérieur que des collectivités de base, acquise à travers des ressources financières (et humaines) adéquates et des compétences importantes, permettant d'intervenir sur les affaires métropolitaines (Lefèvre, 1998). Les champs généralement cités sont la planification territoriale stratégique, le développement économique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, la culture... Enfin, il doit disposer d'une assise territoriale « pertinente », correspondant grosso modo à l'aire urbaine fonctionnelle.

Ces caractéristiques permettraient à l'institution métropolitaine d'être légitime, puissante et autonome. Mais il y a loin de cette vision théorique à la pratique. Nous verrons que les *Combined Authorities*, *citta metropolitana* ou métropoles françaises sont toutes incomplètes au regard des critères définis dans la littérature, mais qu'elles le sont sur des points différents.

#### **Taille et espace géographique des institutions métropolitaines**

Si on considère la population et la superficie couvertes par les 37 gouvernements métropolitains recensés dans les trois pays, une forte hétérogénéité ressort (Graphique 1). Ainsi, la moitié des territoires ont une population inférieure à 1 million d'habitants et 20% ont même une population inférieure à 500 000 habitants. Par ailleurs, les cas du Grand Paris et de Turin, ou encore la comparaison de Sheffield et de Lyon, montrent que la population et la superficie ne sont pas corrélées.

On peut aussi relever des différences substantielles selon les trois nations. En matière de population, 5 *Combined Authorities* sur 8 (West Midlands, Greater Manchester, West Yorkshire, Liverpool, Sheffield) se situent dans le premier tiers des territoires figurant dans le graphe et aucune n'est présente dans le dernier tiers. Certaines *citta metropolitana* dépassent 3 millions d'habitants (Rome, Milan, Naples) mais la majorité d'entre elles se situent dans le deuxième tiers de l'échantillon. Enfin, les métropoles françaises se répartissent en deux groupes bien distincts. Une poignée de grandes métropoles (Paris, Marseille-Aix et dans une moindre mesure Lyon et Lille qui dépassent 1 million d'habitants) contraste avec la plupart des autres qui se situent dans le dernier tiers et occupent même les 8 derniers rangs. Ces différentes spatialités ne sont pas le fruit du hasard. Elles sont liées aux choix opérés dans les réformes instituant, dans chaque nation, ces paliers métropolitains d'action.

Globalement, les *Combined Authorities* ont une population moyenne qui avoisine 1,4 million d'habitants, contre 700 000 pour les métropoles françaises hors Grand Paris. Leur superficie est trois fois supérieure à leurs équivalentes en France (2 300 contre 750 km<sup>2</sup>). En Italie, les *citta metropolitana* sont présentes sur l'ensemble du territoire national, mais il ne s'ensuit pas une diversité de poids aussi grande qu'en France, où la

plus petite métropole – Brest – représente 3% de la population du Grand Paris et 11% de celle d’Aix-Marseille Provence. Sur quatorze *citta metropolitana*, neuf comptent plus d’un million d’habitants, contre seulement quatre en France – Grand Paris compris. Les métropoles italiennes de province sont deux fois plus peuplées en moyenne que leurs homologues françaises. En matière de superficie, elles sont en moyenne cinq fois plus vastes qu’en France. Parmi les 10 plus vastes territoires figurant dans le graphique, 9 se situent tous en Italie et seule la Combined Authority de Cambridgeshire et Peterborough (3 400 km<sup>2</sup>) figure au 10<sup>ème</sup> rang. Et sur les 17 espaces métropolitains de moins de 1000 km<sup>2</sup> figurant sur le graphique, 4 correspondent à une *Combined Authority* – ce sont aussi les plus vastes parmi ces petits territoires – et les 13 autres correspondent au socle spatial de métropoles françaises.

Cependant, le grand périmètre des *citta metropolitana* mérite d’être interrogé. S’il est calqué sur les provinces, ce n’est pas tant pour approcher une réalité fonctionnelle – comme c’est le cas des *combined authorities* –, mais parce que l’institution métropolitaine s’inscrit ici dans une réforme territoriale où la « simplicité » fût un argument de poids. En France, il s’est agi essentiellement de reconduire les périmètres des EPCI pré-existants – à l’exception de Marseille-Aix et du Grand Paris – et non pas de transformer les départements en autorités métropolitaines. Ceci conduit à une différence majeure : 7 métropoles françaises sur 15 ont une population inférieure à celle de l’unité urbaine correspondante et 9 ont une population inférieure aux deux tiers de celle de la région urbaine fonctionnelle (Demazière, 2017).

Malgré sa taille, le périmètre d’une *citta metropolitana* peut être en décalage avec l’espace fonctionnel. C’est le cas pour Florence, dont l’axe de développement s’étend de la ville centre-vers l’Ouest, englobant des territoires qui font partie des provinces de Prato et Pistoia. Ces deux provinces et Florence rassemblent 40% de la population et pèsent 50% du PIB de la région Toscane, sur 20% de sa superficie. Compte tenu de cette importance, la région Toscane a réalisé en 1990 un « plan structurel de l’aire métropolitaine Florence-Prato-Pistoia ». Depuis la transformation de Florence en *citta metropolitana*, l’articulation de la stratégie de la nouvelle entité avec le plan régional s’avère néces-

saire (De Luca, 2016). Ce cas révèle que la réforme italienne est inadaptée au cas d'aires métropolitaines polycentriques. A la différence de l'INSEE en France, qui a identifié des aires urbaines dès le milieu des années 1990, il n'y a pas eu en Italie d'effort au niveau national pour délimiter des régions fonctionnelles. Selon les périodes et les territoires, différentes cartes ont été produites, assises sur des indicateurs différents. Au final, il n'y a pas consensus ni d'évidence sur ce que sont les aires métropolitaines en Italie (Fedeli, 2017).

### **Un degré d'autonomie très variable**

L'autonomie d'un type de gouvernement métropolitain peut s'apprécier vis-à-vis de l'Etat, qui est souvent à l'origine de sa création, et des autres paliers de collectivités territoriales, que ceux-ci soient supérieurs ou inférieurs. Sans viser l'exhaustivité – sur les relations métropole-région, par exemple, nous renvoyons à d'autres travaux (Cremaschi et al., 2015) –, nous examinerons ces deux aspects successivement.

En Angleterre, la coopération métropolitaine est présentée comme prenant une forme « pragmatique », avec comme première étape des districts métropolitains qui envisagent de se regrouper et qui négocient avec l'Etat, les milieux économiques et les associations autour de projets spécifiques - comme un nouveau moyen de transport public. Il en résulte que les compétences mutualisées ou décentralisées diffèrent d'une *Combined Authority* à l'autre, de même que les moyens alloués par le gouvernement. A titre expérimental, certaines *Combined Authorities* peuvent conserver l'intégralité de la fiscalité locale acquittée par les entreprises. Bien que le taux de cet impôt soit fixé par le gouvernement de façon uniforme pour l'ensemble du pays, ceci constitue un début de décentralisation fiscale. Par ailleurs, en plus des transferts de ressources liés aux transferts de compétences – par exemple 6 milliards de livres sterling de financements d'aide sociale et de services de santé ont été transférés au Greater Manchester –, le gouvernement s'est engagé à alimenter un fonds de près de £250 million pour les territoires qui auront contractualisé. La France présente un autre visage : même si un pacte métropolitain doté de 150 millions d'euros a été mis en place, son importance est limitée car les métropoles s'inscrivent dans une histoire longue de décentralisation



et de coopération intercommunale renforcée, qui a constamment accru les marges de manœuvre des élus locaux impliqués. Vis-à-vis du niveau central, les métropoles ont une autonomie bien plus grande que les *Combined Authorities*, que ce soit en matière de compétences ou de ressources fiscales. Les élus locaux peuvent même jouer un rôle essentiel dans la création de la métropole. On pense ici au lobbying des élus de certaines grandes villes qui ont réussi en février 2017, à la faveur d'un amendement déposé dans le cadre de la loi Grand Paris, à modifier les critères pour qu'une deuxième vague de création de sept métropoles puisse avoir lieu. La liste est éloquente : Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Etienne, Toulon et Tours ne sont pas des métropoles mais des agglomérations intermédiaires.

La large autonomie des communes françaises et de leurs groupements vis-à-vis de l'Etat induit le fait que le fonctionnement des communautés urbaines – qui ont préfiguré les métropoles – est variable dans l'espace et dans le temps, au regard du projet et de son partage (Lefeuvre, 2015). Cette diversité tient surtout aux relations entre les représentants de la commune-centre et les maires des autres communes, d'un moindre poids démographique, économique et politique. A Toulouse ou à Grenoble, par exemple, les élus redoutent l'hégémonie de la ville-centre, fortement ressentie dans le passé, et se méfient d'une structure intercommunale qui réduirait leur maîtrise du territoire communal (Escaffre et Jaillet, 2015 ; Louargant et Le Bras, 2015). A l'inverse, en Angleterre, étant donné la fusion des districts réalisée dans les années 1980, les *Combined Authorities* n'engagent à chaque fois qu'un petit nombre d'entre eux – de 4 districts pour West of England à 10 pour Greater Manchester. La planification urbaine et la gestion des services sont entièrement cédées à la *Combined Authority*, alors qu'en France ce point pose problème aux maires. Par ailleurs, le gouvernement anglais est en capacité d'encourager fortement l'association entre les collectivités et le secteur économique. Ces partenariats peuvent jouer un rôle important dans les décisions des nouvelles *Combined Authorities*. Rien de tel dans le cas français, l'instauration des conseils de développement ne débouchant pas sur une codécision.

En Italie, chaque *citta metropolitana* a automatiquement comme président le maire de la ville principale. Ceci, joint à l'échelle spatiale d'action – même si celle-ci est bornée

par le périmètre de l'ancienne province – pourrait laisser espérer une certaine capacité à traiter les enjeux du développement des aires métropolitaines. Mais le passé devra être surmonté : les rapports entre la ville-centre et la province sont – comme en France avec le département – marqués historiquement par l'hostilité. De plus, les *citta metropolitanae* reprennent le personnel et le patrimoine des provinces supprimées. Elles sont aujourd'hui entravées par les mesures de restrictions des dépenses liées à la situation très difficile des finances publiques en Italie.

### Conclusion

Les espaces métropolitains sont souvent célébrés en tant que foyers d'innovation, de compétitivité et de création de richesse. Cependant, dans leur analyse comparative des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines en Europe et en Amérique du Nord, Kantor et Savitch (2010, p. 129) soulignent que « les réponses des gouvernements nationaux ne sont en aucun cas un simple reflet de l'évolution des pressions économiques. Au contraire, la politique de la gouvernance régionale est invariablement un sujet de discordes ».

Nos cas d'études confirment ces analyses. L'Angleterre, la France et l'Italie sont trois nations européennes aux niveaux de développement relativement proches et qui affrontent sensiblement des défis similaires. Mais la diversité des chemins empruntés en matière d'institution d'un gouvernement métropolitain ressort. Celle-ci s'explique d'abord par les caractéristiques du système institutionnel national, qui évoluent dans un temps beaucoup plus long que celui des réformes récentes. Qu'il s'agisse d'un état unitaire ou décentralisé, des actions ont été menées dans la durée par le niveau national, en termes de maillage territorial, de compétences et d'autonomie accordée (ou non) en matière de ressources financières et de dépenses. Dans les trois pays considérés, l'urbanisation et la périurbanisation ont questionné la maille territoriale de base, mais celle-ci n'a été remaniée significativement – et élargie – qu'en Angleterre. En France, contournant la résistance farouche des maires à la fusion des communes, l'Etat a stimulé fortement la coopération intercommunale. L'approfondissement progressif

de celle-ci dans les plus grandes agglomérations a fait émerger des institutions locales de plus en plus intégrées, en faisant de véritables gouvernements métropolitains avant la lettre. Au fond, les lois récentes ne font qu'officialiser ce statut, même si, dans les cas du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence, il s'est agi pour l'Etat d'imposer la réforme métropolitaine aux communes et aux départements concernés. En Italie, l'austérité en matière de finances publiques est le premier facteur qui a fait aboutir la forme institutionnelle des *citta-metropolitane*, qui avait été créée par le législateur vingt ans plus tôt mais était restée lettre morte.

Dans les trois pays, les relations anciennes entre Etat et collectivités locales sont à la fois une ressource et un obstacle pour l'institution d'un palier métropolitain de gouvernement. On peut mentionner ici la résistance d'autres niveaux de collectivités territoriales à la réforme métropolitaine proprement dite. Celle-ci fut sensible en Italie. En France également, mais plusieurs élus cumulant les fonctions de maire d'une grande ville, de président d'un EPCI et de parlementaire ont noué alliance avec le gouvernement pour la faire aboutir. En Angleterre, la forte culture de la centralisation fait des *Combined Authorities* des institutions issues d'un appel à candidature à l'issue duquel le succès n'est pas garanti. Les domaines d'action et les ressources d'une *Combined Authority* sont octroyées par le gouvernement du Royaume-Uni qui évalue ensuite leurs actions, illustrant le « gouvernement à distance » (Epstein, 2005).

Tableau 1 – Les formes de gouvernement métropolitain dans les trois pays.

	<b>Angleterre</b>	<b>France</b>	<b>Italie</b>
<b>Relation aux collectivités de base</b>	Modèle intercommunal mais <i>metro mayor</i> élu au suffrage universel direct (réalisé dans 6 cas sur 8)	Intercommunal. Le président est élu par les conseillers métropolitains, également conseillers municipaux	Intercommunal mais le maire de la ville chef-lieu est automatiquement le président
<b>Compétences exercées</b>	Variables d'une <i>Combined Authority</i> à une autre. Elles sont mises en commun par les districts ou décentralisées par le gouvernement. Les compétences sont limitées et concernent souvent les transports urbains, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, le logement et la police	Homogènes avec les exceptions du Grand Paris et de Lyon. Les compétences sont très importantes : aménagement de l'espace ; développement économique, social et culturel ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; gestion des services d'intérêt collectif	Homogènes. Les compétences sont assez importantes : planification territoriale générale ; adoption et mise à jour annuelle d'un plan stratégique triennal ; développement économique et social ; mobilité et circulation ; systèmes d'informatisation et de numérisation ; coordination de la gestion des services publics
<b>Assise territoriale</b>	Importante (superficie moyenne de 2 300 km <sup>2</sup> ) et souvent centrée sur le cœur de la région urbaine fonctionnelle	Réduite (superficie moyenne de 750 km <sup>2</sup> ), inférieure à l'agglomération bâtie dans un cas sur deux	Très importante (superficie moyenne de 3 650 km <sup>2</sup> ) mais parfois en décalage avec la région urbaine fonctionnelle

Source : Auteur

Le tableau 1 synthétise, dans les trois pays, les caractéristiques du gouvernement métropolitain jugées essentielles par Lefèvre (1998). Le seul trait commun est l'importance, pour la nouvelle institution métropolitaine, de la relation aux collectivités de base qui sont présentes sur son périmètre et qui en sont partie prenantes. En France et en Italie, la légitimité des municipalités est forte, ce qui limite d'autant l'autonomie du gouvernement métropolitain à leur égard. En France, les conseillers métropolitains, qui représentent les communes, élisent le président de la métropole, ce qui donne la possibilité d'élire une autre personnalité que le maire de la ville-centre. En 2019, tel est le cas pour le Grand Paris, Aix-Marseille Provence, Lyon, Lille – soit les quatre plus grandes métropoles françaises par la population – ainsi qu'à Grenoble, Strasbourg et Nancy. En Angleterre, la légitimité des districts est beaucoup plus faible, ce qui a permis au gouvernement national de pousser à l'élection au suffrage universel d'un *metro mayor*.

En matière de compétences, les *Combined Authorities* semblent illustrer, dans un pays très centralisé, l'expérimentation d'une décentralisation ciblant les plus grandes villes. Le processus de formalisation au cas par cas des *devolution deals* renvoie probablement moins à une volonté du gouvernement national de traiter l'hétérogénéité des enjeux qu'affrontent ces grandes agglomérations qu'à celle de limiter la possibilité d'une expression commune de revendications de ces territoires. Les *Combined Authorities* sont une expérimentation à laquelle il est toujours possible de mettre un terme. Par contraste, les *citta-metropolitane* sont inscrites dans la constitution italienne et sont dotées de compétences relativement importantes et stratégiques, fixées par la loi. Il en est de même dans le cas des métropoles françaises, avec une liste quasi-unique de compétences. Celles-ci sont seulement restreintes pour le Grand Paris qui laisse l'organisation des mobilités ou la concession des réseaux d'énergie à la région Ile-de-France. Cas inverse, la métropole de Lyon ajoute à ses domaines d'action de base l'exercice sur son périmètre des compétences du département du Rhône (action sociale, construction et entretien de collèges, gestion de la voirie). Dans le cas français, le format unique en matière d'actions interroge, étant donné la forte hétérogénéité des métropoles. On peut penser que, dans les plus petites métropoles, certains domaines d'action seront

peu approfondis, par manque d'expertise ou parce que, en dépit des discours, certaines dimensions de la métropolisation y sont peu présentes (Deraeve, 2014).

S'agissant des périmètres des institutions créées, la dépendance au sentier l'emporte sur l'adéquation de la nouvelle maille aux enjeux d'aménagement de l'espace. En Angleterre, l'assise territoriale des *Combined Authorities* est large. Cependant, l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et le local ne tourne pas exclusivement autour de la figure métropolitaine des grandes agglomérations. Ainsi, Cambridgeshire and Peterborough apparaît être une *Combined Authority* maillée par des villes moyennes et le gouvernement a signé un *devolution deal* avec des espaces non métropolisés, tels que la Cornouaille ou Greater Lincolnshire. Le niveau de centralisation, d'un côté, l'hégémonie de l'agglomération londonienne dans l'économie nationale, de l'autre, ne sont pas pour rien dans les difficultés des grandes villes du Nord de l'Angleterre à se faire reconnaître comme sites privilégiés d'un développement futur qui serait appuyé par la décentralisation. Avant les turbulences politiques liées au 'Brexit', le gouvernement anglais évoquait le *Northern Powerhouse*, ensemble urbain composé des agglomérations de Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield et Newcastle. Par ce regroupement, la stratégie énoncée était de contrebalancer la croissance économique de Londres. Ce territoire se superpose à celui des très grandes villes où se trouvent des *Combined Authorities* et les unit par-delà les distances qui les séparent, que celles-ci soient géographiques ou culturelles – il s'agit de villes historiquement rivales.

En Italie, la maille territoriale des *citta-metropolitane* est parfois trop large – cas de Turin – ou en décalage avec les tendances spatiales du développement – cas de Florence. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Milan, cette maille se révèle beaucoup trop étroite. Dans les années 1990, après la première loi créant – en théorie – les *citta metropolitane*, des logiques locales ont investi la maille des provinces et l'ont remodelé. Les nouvelles provinces de Lodi, Lecco et plus récemment Monza-Brianza ont empiété sur les provinces de Bergame et de Milan (Rivière, 2010). En conséquence, la province de Milan ne comptait plus que 3,1 millions d'habitants à la fin des années 2000, contre

près de 4 millions auparavant. Pour sa part, la région urbaine de Milan compte environ 7 millions d'habitants. En faisant des *citta-metropolitane* les strictes héritières des provinces, le législateur italien n'a pas traité cette situation de fragmentation qui concerne particulièrement le principal espace de développement économique et d'innovation d'Italie.

En France, le périmètre étroit de la réforme métropolitaine est en continuité directe avec celui des formes d'intercommunalités préexistantes. C'est sur cette base territoriale que certains élus ont lancé, depuis la décentralisation, des projets urbains audacieux et marquants : opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d'affaires... Ces élus ont parfois eu de très hautes responsabilités nationales : à Bordeaux, Lille, Lyon ou Nantes, le maire a dirigé un temps le gouvernement national. Dès lors, de Lyon à Metz ou de Toulouse à Brest, la représentation de la métropole est urbano-centrée. Elle est attachée à la (plus ou moins) grande ville-centre d'une région urbaine et s'étend peu au-delà du noyau urbain. Cette étroitesse de l'assise territoriale de la métropole laisse la région urbaine ou l'aire métropolitaine fragmentée au plan du gouvernement local. Ceci peut rendre malaisées les coopérations avec les espaces alentour.

Au final, dans les trois pays, les choix de délimitation spatiale de la métropole reposent sur des raisonnements différents et sont toujours discutables. Jointes aux compétences des nouveaux gouvernements métropolitains, qui varient entre les trois pays et parfois au sein d'un même pays, ces périmètres influenceront certainement sur la capacité des pouvoirs publics à traiter les enjeux multiformes du développement des aires métropolitaines.

## Références

P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (Eds.), *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative Analysis*. Londres : Routledge, 2007.

M. Breuillard, « 'Local Government' et centralisation en Angleterre », *Annuaire des collectivités locales*, n°21, 2001, pp. 739-745.

C. Cabodi, A. De Luca, A. Toldo, *Case Study Report: Italy. ESPON Project – TOWN*. Alba : Officina Territorio, 2013.

M. Cremaschi, A. Delpirou, D. Rivière, C. Salone (Eds.), *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France / Italie*. Milan : Planum, 2015.

G. De Luca, The paradigmatic case of the metropolitan city of Florence, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n°223, 2016, pp. 108-112.

G. Dematteis, V. Guarrasi (Eds.), *Urban Net works*. Bologne : Patron, 1995.

C. Demazière, « Des métropoles incomplètes. Points communs et différences des institutions métropolitaines en Angleterre et en France », *Pouvoirs locaux*, n°111, 2017, pp. 36-42.

S. Deraeve, *Stratégies territoriales d'innovation et mobilisation du capital humain dans les villes intermédiaires, les exemples d'Angers et de Reims*. Thèse de doctorat, Université de Reims-Champagne-Ardenne, 2014.

F. Escaffre, M.-C. Jaillet (Eds.), *Une trajectoire métropolitaine : l'exemple de Toulouse*. Paris : Le Moniteur, 2015.

V. Fedeli, « Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? » *Raumforschung und Raumordnung*, n°3, 2017, pp. 265-274.

Ismeri Europa and Applica, *Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union Final Report*. Bruxelles : DG Regio, 2010.

M.-P. Lefeuve (Ed.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 2015.

C. Lefèvre, « Metropolitan government and governance in western countries: A critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, n°1, 1998, pp. 9-25.

S. Louargant, D. Le Bras, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble ». In M.-P. Lefeuvre (Ed.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 2015, pp. 43-56.

OCDE, *Portait OCDE : France*. Paris : OCDE, 2015.

D. Rivière, « La question métropolitaine : éclairages italiens », *L'Information géographique*, n°4, 2010, pp. 71-90.

L.J. Sharpe (Ed.), *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Chichester : Wiley, 1995.

O. Sykes, A. Nurse, « Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? », *Pôle Sud*, n°1, 2017, pp.79-96.



## CHAPITRE 6

# **LES ENJEUX DE L'INSTITUTIONNALISATION DE LA MÉTROPOLE : UN REGARD COMPARÉ ENTRE LYON ET MINNEAPOLIS SAINT PAUL**

Cynthia Ghorra-Gobin



La métropolisation est une thématique étudiée depuis plusieurs décennies par la géographie et d'autres sciences sociales intéressées par le fait urbain (Di Méo 2010 ; Lacour et Puissant, 1999 ; Veltz, 1995 et 2014). Les corpus anglophones et francophones (Ghorra-Gobin, 2015) convergent pour mettre en évidence le rôle majeur des villes, y compris les villes qui n'assurent pas un rôle de commandement dans l'économie globalisée à l'instar des villes globales. Il sera ici question de l'expérience de deux métropoles s'inscrivant dans la catégorie qu'il est convenu d'appeler *Second cities* (villes secondes), à la suite de la géographe Ann Markusen (1999) et de l'historien Jérôme Hodos (2011), soit les villes participant aux processus d'intégration à l'échelle mondiale sans pour autant assurer le leadership d'une économie désormais financiarisée. Faisant suite au récit de la métropolisation, le débat contemporain est désormais centré sur l'institutionnalisation de la métropole et les enjeux politiques qui en résultent (Bouba-Olga, 2019 ; Demazière, 2018 ; Ghorra-Gobin, 2019 ; Offner, 2018 ; Talandier, 2019 ; Zimmermann et Feiertag, 2018). Ce fait s'explique principalement en raison de la promulgation d'une loi visant la création de la « métropole », la loi de la « Modernisation de l'action publique territoriale et de l'avènement des métropoles » (Maptam, 2014).

Outre-Atlantique le débat scientifique sur l'institutionnalisation de la métropole n'a pas la visibilité que nous lui connaissons parce que les Etats-Unis ne disposent pas d'une législation équivalente à la loi Maptam. Rappelons qu'aux Etats-Unis, les municipalités et les comtés ne relèvent pas de l'Etat fédéral et que c'est vers l'échelon de l'état fédéré qu'il faut se tourner pour saisir l'impulsion et les motivations de l'institutionnalisation de la métropole. Compte-tenu de l'absence d'une loi nationale et une certaine forme de réticence de certains états fédérés à s'impliquer dans les questions de gouvernance métropolitaine, la majorité des métropoles œuvrent dans une gouvernance qui fait surtout référence aux « arrangements institutionnels » entre les multiples niveaux de décisions (Lefèvre, 2017). Dans cette configuration, on parle de relations « intergouvernementales » ou interterritoriales s'inscrivant à différentes échelles. En dépit de l'absence d'un discours sur une réforme territoriale, les chercheurs anglo-américains soulignent l'exemplarité de deux métropoles : Portland (Oregon) et Minneapolis (Minnesota) qui disposent d'institutions métropolitaines, suite à l'initiative de leur État fédéré respectif (Orfield, 2002 ; Orfield et Luce, 2010).

Dans notre contexte national, l'institutionnalisation de la métropole est parfois perçue comme une invention ayant pour conséquence de l'opposer aux territoires ruraux et territoires dits périphériques (Guilluy, 2018), comme l'ont souligné les débats médiatiques autour de la mobilisation des Gilets jaunes. Mais ce point de vue consistant à envisager la métropole comme prédatrice de la richesse nationale est-il partagé par d'autres expériences métropolitaines ? N'est-il pas possible au contraire d'inscrire l'institutionnalisation de la métropole dans une perspective progressiste ? Afin de répondre à la question et de contribuer au débat sur le renouvellement de l'action publique, l'analyse précise les critères de sélection des terrains (Lyon et Minneapolis St Paul) et le choix de la méthode (comparative) avant de dresser un tableau comparatif des deux métropoles.

### **La sélection des terrains et le choix de la méthode**

Le choix s'est porté sur les métropoles de Lyon et Minneapolis St Paul parce qu'elles représentent dans leur contexte national respectif des expériences réussies. Elles sont comparables parce qu'elles relèvent toutes les deux de la catégorie des villes « secondes ». Il fallait en effet éviter de construire un schéma comparatif entre une ville globale (Paris, New York, Los Angeles, ...) et une ville seconde.

La métropole de Lyon a réussi à devenir une collectivité à part entière après avoir fusionné avec le département du Rhône sur son territoire (2015). Contrairement aux autres métropoles françaises, elle n'a pas le statut d'un "Etablissement public de coopération intercommunale" (EPCI) et son président est élu au suffrage universel, lors des prochaines élections municipales de 2020. L'institutionnalisation de la métropole de Minneapolis St Paul (MSP) qui date de 1967 est reconnue comme une expérience réussie même si le Conseil métropolitain est parfois la cible de critiques au sujet des modalités de sa gouvernance et de ses décisions concernant le schéma d'aménagement métropolitain. La sélection de ces deux terrains ne participe pas de la construction d'échantillons visant à se situer dans une comparaison internationale entre la France et les Etats-Unis. Il s'agit simplement de rendre compte du phénomène métropolitain à

partir de l'expérience de deux villes relevant de la catégorie de « villes secondes » : une approche transnationale ancrée dans deux localités.

La métropole MSP a fait l'objet d'une première mission en 1997 pour un travail empirique sur la création de l' 'hyper-lieu' que représentait le Mall of America. En effet, dès son inauguration en 1992, le Mall était présenté comme la figure emblématique d'une nouvelle génération parce qu'elle intégrait un parc à thèmes et parce qu'elle était accessible en transports en commun (Ghorra-Gobin, 2002). Il y avait un effet de rupture avec l'idée d'un centre commercial limité aux seuls commerces pour offrir des activités ludiques s'adressant à différentes catégories de personnes (jeunes et moins jeunes). Le principe d'un mall associé à la voiture était relativisé puisque le Mall of America devait être accessible aux touristes par le biais de navettes circulant à partir des hôtels et aux employés non motorisés à partir d'une ligne de métro le reliant au centre-ville<sup>17</sup>.

C'est dans le cadre des entretiens sur la nouvelle figure du Mall que les personnes interrogées ont évoqué à plusieurs reprises le rôle du gouverneur dans la stratégie d'attractivité territoriale et celui du Conseil de la métropole pour une intégration cohérente dans le territoire. Minneapolis St Paul poursuivait son développement économique (après une phase de désindustrialisation) axé principalement sur l'industrie agro-alimentaire, la recherche médicale et ses instruments mais elle n'attirait pas de touristes nationaux et internationaux. D'où l'idée de « mettre Minneapolis sur la carte » (*to put Minneapolis on the map*) pour reprendre l'expression utilisée par le gouverneur et ainsi imaginer un équipement super-attractif sur un site localisé non loin de l'aéroport. La métropole MSP a fait l'objet d'une seconde mission vingt ans plus tard (2017) avec pour objectif de mener des entretiens centrés sur les enjeux de l'institutionnalisation de la métropole, auprès d'acteurs publics à l'instar d'entretiens menés à Lyon<sup>18</sup>.

Pour ce qui concerne la méthode, le choix s'est porté sur une démarche comparative

<sup>17</sup> La mission de terrain a fait l'objet d'un rapport pour le PUCA en 1997 et d'un article dans *Flux* en 2002.

<sup>18</sup> Cette deuxième mission a bénéficié de l'accueil de collègues à l'Institute of Metropolitan Opportunity à l'Université du Minnesota.

s'inspirant des débats épistémologiques et méthodologiques en cours avec l'intention de dépasser l'exercice monographique (Pinson, 2019 ; Robinson, 2016) et ainsi participer à la circulation des idées et des expériences ayant trait à l'institutionnalisation de la métropole relevant de la catégorie des « villes secondes ». L'objectif de la démarche ne consiste pas à infirmer ou à valider une théorie ou à mettre en scène un modèle mais à répondre à un questionnement après avoir construit des monographies comparées : l'une relevant d'un État centralisé et l'autre d'un régime fédéral. Il s'agit d'une méthode « hybride » qui cherche à combiner les mérites de la monographie et de la comparaison dans le but de restituer dans les meilleures conditions le récit englobant chacune des entités métropolitaines.

### **Deux métropoles comparables**

Les métropoles de Lyon et de MSP sont comparables dans la mesure où elles relèvent toutes les deux de la catégorie des « Second cities », soit les villes intégrées dans la mondialisation et la globalisation sans pour autant avoir un rôle de commandement dans l'économie globalisée et financiarisée à l'instar des « Super Stars » les villes globales comme Paris, Londres, New York, Los Angeles, Shanghai, etc. La catégorie « Second cities » a été conceptualisée par la géographe économiste Ann Markusen (1999) et l'historien Jérôme Hodos (2007) avant d'être reprise par Richard Florida lors du concours lancé par Amazon en vue de la création d'un second siège social en dehors de Seattle en 2017. Elle ne représente pas les villes symboles du capitalisme financiarisé pas plus qu'elle ne s'identifie à partir d'un chiffre de population. Elle se définit par trois caractéristiques : des industries de pointe (associant l'économie de la connaissance), des politiques publiques visant à développer les infrastructures de la mobilité (transports en commun et aéroports) et une forte culture locale qui permet d'affirmer la singularité de la ville. Les métropoles de Lyon et MSP comptent des entreprises et des centres relevant du secteur de l'industrie et de la recherche d'excellence qui se développent à l'international. Elles attirent des personnes hautement qualifiées et des entreprises à l'instar des villes globales mais elles offrent peu d'emplois dans le secteur de la finance

ou dans l'immobilier<sup>19</sup>.

### ***Présentation des deux métropoles et de leurs compétences***

La métropole de Lyon est la plus importante des métropoles de France après bien entendu la métropole du rang des villes globales qu'est Paris. Elle compte 1,4 millions d'habitants en 2018 et rassemble 59 communes sur une superficie de 533 km<sup>2</sup>. Elle a succédé à la communauté urbaine (1969) le 1<sup>er</sup> janvier 2015, suite à la loi Maptam (2014). Comme l'indique la loi, elle a le statut de « collectivité à statut particulier » parce qu'elle a intégré les compétences du département Rhône sur son territoire. Son territoire s'organise autour de la ville centre de Lyon qui compte 515 000 habitants et s'inscrit dans l'Inter-Scot (13 Scots) rassemblant environ 3 millions d'habitants ainsi que dans le pôle métropolitain (2 millions d'habitants).

<sup>19</sup> Dans la littérature anglo-américaine, il est question d'emplois FIRE (*finance and real estate*).

Tableau 1 : Poids démographique et périmètres.

	LYON	MSP
Statut	Collectivité territoriale incluant 59 communes	Territoire incluant 7 comtés
Métropole	1,4 millions 533 km <sup>2</sup> Aéroport international	3 millions 6.000 km <sup>2</sup>
Ville-centre	500 000 habitants	Minneapolis 420.000 St Paul (capitale de l'État) 304.000
Aire métropolitaine	512 communes 2,2 millions Aéroport Lyon St Exupéry	16 comtés 3,4 millions
Inter-Scot	3,2 millions	
Région/état fédéré	Auvergne-Rhône-Alpes 8 millions	Minnesota 5,4 millions

La métropole de Minneapolis St Paul est la principale métropole de l'Etat du Minnesota dont la population totale s'élève à 5,4 millions d'habitants. Suite à sa création, elle a acquis au fur et à mesure des années les compétences qu'on lui connaît aujourd'hui dont celle de la péréquation fiscale, régulièrement mentionnée dans les entretiens. Elle compte 3 millions d'habitants et de ce fait elle rassemble la majorité de la population de l'Etat (55%). Elle comprend 7 comtés et son emprise spatiale est de l'ordre de 6.000km<sup>2</sup>, un territoire relativement vaste qui s'explique en raison de l'échelle du territoire des Etats-Unis, de la présence de fermes et de territoires ruraux et d'un habitat relevant du principe de la maison individuelle, y compris dans les deux villes voisines qui composent

la ville centre, Minneapolis et St Paul<sup>20</sup>. L'aéroport international de Minneapolis est localisé sur le territoire de la métropole à Bloomington où se trouve le Mall of America.

Le site de la métropole de Lyon liste cinq missions et compétences : le développement économique ; l'éducation et la culture ; les solidarités ; le cadre de vie ; et la gestion au quotidien. Le programme de développement économique 2016-2021 s'organise ainsi autour de quatre slogans : métropole fabricante, métropole apprenante, métropole attirante et métropole entraînant. La métropole a la responsabilité de la mobilité (au travers du Sytral) ; elle fournit l'eau potable et gère l'assainissement ; elle soutient l'innovation et les pôles de compétitivité ; elle attire et accompagne les entreprises dans leur développement ; elle conduit le plan d'aménagement du territoire métropolitain et est à l'initiative de grands projets lui donnant l'allure de métropole et attirant les touristes (création du Musée de Confluences, de l'éco-quartier Confluences, de missions complexes visant à introduire mixités fonctionnelle et sociale dans des quartiers en pleine expansion comme à Gerland ou à assurer la transformation d'un territoire industriel comme Carré de Soie situé à la périphérie des communes de Lyon et de Vaux-en-Velin et à proximité du stade de l'OL) ; elle attire les touristes (Patrimoine mondial de l'Unesco en 1998 et musées) et accueille les grands colloques et événements (finale de la coupe du monde de football féminin en 2019 ...). Ayant acquis les compétences du département, elle assure les programmes de politique sociale et de politique familiale.

<sup>20</sup> Le fleuve Mississippi représente la frontière entre les villes de Minneapolis et St Paul également dénommées Twin cities (villes jumelles). Saint Paul est la capitale de l'Etat.

Tableau 2 : La visibilité des métropoles dans les réseaux médiatiques.

	LYON	MSP
Métropole et aire urbaine	La plus importante après Paris	16 <sup>ème</sup> rang national
Centres de recherches et laboratoires	Université de Lyon (ENS, écoles d'ingénieurs...), Laboratoires Mérieux, Boiron ; Pôles de compétitivité	Université du Minnesota Start ups Centres de recherches médicaux
Sièges sociaux	Euronews, Interpol	3 M, Cargill, Target, United Health
Emeutes	Emeutes des Minguettes (1981)	Riots 1968 Infrastructure vieillissante: Effondrement d'un pont (2007)
Attractivité touristique	Ville centre, patrimoine Mondial de l'Unesco (1998)	Lacs et parcs régionaux Mall of America (1992)
Réputation	Capitale de la gastronomie Stade de l'OL	Excellente offre hospitalière US Bank Stadium

La métropole MSP détient comme celle de Lyon la compétence de la mobilité (au travers de Metro Transit) et œuvre pour le développement d'un réseau de transports en commun (incluant des lignes de métro jusqu'alors inexistantes et l'amélioration de l'offre de bus) dans le but de réduire la dépendance à la voiture et de répondre à la demande de personnes non motorisées ; elle fournit l'eau potable et gère l'assainissement ; elle assure la planification spatiale et les choix stratégiques déterminant l'octroi des permis de construire par les municipalités. Elle n'impulse pas de grands projets urbains en dehors de ce qui relève des réseaux techniques sur son territoire. Elle a la responsabilité du logement social qu'elle partage avec les municipalités. La gestion des programmes sociaux relève en fait des sept comtés. La politique de l'attractivité et de l'accueil des entreprises ne relève pas de la compétence de la métropole : elle est partagée entre le Greater MSP (une association d'entreprises) et les Chambres de commerce des principales municipalités comme celles de Minneapolis et de St Paul.

## Les modalités de gouvernance au service d'une culture locale forte

Tableau 3 : L'institutionnalisation de la métropole.

	LYON	MSP
	Loi nationale Maptam (2014)	Pas de législation fédérale Décision de l'état fédéré (1967)
	Expérience unique (fusion département et communauté urbaine)	Succession de lois jusque dans les années 1990 visant à renforcer les compétences du Conseil métropolitain
Compétences	Coordination de l'action publique, offre de services publics dont la mobilité Politique de l'attractivité	Coordination de l'action publique, offre de services publics dont la mobilité Absence de politique de l'attractivité officielle (rôle du gouverneur)
Désignation du président	2020 : président élu au suffrage universel	Président/e nommé/ée par le gouverneur et approuvé/e par le sénat

Lyon et MSP se caractérisent par une culture locale forte. Tout au long de son histoire Lyon a bénéficié de l'esprit d'entreprise d'une bourgeoisie qui a su s'internationaliser - comme peut l'attester l'histoire de l'industrie de la soie - et qui a répondu avec enthousiasme à l'impulsion donnée par les pouvoirs publics à la fin des années 1980 alors que la ville subissait la désindustrialisation. Une succession de maires de la ville de Lyon se sont en effet donné les moyens pour doter Lyon d'un profil de « ville métropolitaine » en mesure de rivaliser avec d'autres villes européennes comme Barcelone et Milan. Les compétences techniques de la communauté urbaine se sont renforcées dès la fin des années 1980 à l'initiative des élus. Le maire de la ville en 2014 était également sénateur et appartenait au même parti que le président de la République, ce qui lui a permis d'user de son pouvoir d'influence auprès de l'Etat pour assurer la fusion avec le département.

La population de l'Etat du Minnesota (et de la métropole par conséquence) se différencie de celle d'autres Etats par une forte tradition démocratique qui s'explique en raison de la nature de flux migratoires issus de l'Europe du Nord à la fin du XIXème siècle. Il en résulte des capacités de dialogue entre les Républicains et les Démocrates qui leur permettent d'œuvrer dans une culture du compromis et de la négociation. C'est un gouverneur républicain qui est à l'origine de l'institutionnalisation de la métropole en 1967, suite à une mobilisation d'associations civiques plutôt proches des Démocrates, dont Citizens League. Les habitants du Minnesota bien que situés dans le Midwest n'ont pas voté majoritairement pour le candidat Trump pas plus qu'ils n'avaient voté pour le candidat Reagan dans les années 80.

### **Les représentations de l'institutionnalisation de la métropole**

Dans le cadre d'entretiens menés à MSP auprès d'acteurs publics, les interlocuteurs n'ont pas hésité à faire remarquer que si les membres du Conseil métropolitain étaient tous qualifiés pour les responsabilités qu'ils détiennent dans la mesure où ils ont un parcours d'élus, ils ne sont pas issus du suffrage universel dans le cadre de leurs responsabilités au Conseil. Ce constat permet d'expliquer certaines critiques des élus de municipalités à l'égard des décisions du Conseil au sujet de l'adoption du schéma d'aménagement du territoire métropolitain. En 2017, les critiques étaient centrées sur l'injonction de densification urbaine. Mais les interlocuteurs ont tous présenté l'institutionnalisation de la métropole comme une avancée progressiste en rupture avec l'idéologie du *Public Choice* et du laissez-faire.

### ***Une invention en rupture avec l'idéologie du laissez-faire et de la théorie des choix publics***

Les années 60 étaient marquées par l'idéologie du *Public Choice* qui considère que la rivalité entre les municipalités d'une agglomération est bénéfique parce qu'elle permet aux ménages et aux entreprises de s'installer dans la municipalité de leur choix en fonction du régime d'imposition pratiqué. D'après la théorie des Choix publics, la rivalité d'attractivité fondée sur les impôts et taxes s'avère un moyen subtil pour prévenir

toute hausse importante du coût du service public. Or c'est justement durant cette période que le gouverneur de l'Etat du Minnesota - ayant fait le constat d'une urbanisation chaotique - décida de créer le Conseil de la métropole chargé d'assurer le développement harmonieux de l'agglomération : il fallait éviter toute forme de rivalité agressive entre comtés et municipalités afin de prévenir toute forme d'incohérence à l'échelle de la métropole et ainsi faciliter la croissance économique. La première tâche du Conseil fut centrée sur la mobilité (créer un réseau de transports en commun dont les lignes de métro) et la construction de réseaux techniques (eau, assainissement...) pour faire face à la croissance démographique.

A MSP, le principe de la péréquation financière a été mis en évidence par la majorité des interlocuteurs qui n'étaient pourtant pas spécialistes des finances locales. Un montant équivalent à la moitié des hausses de revenus enregistrées dans chacune des municipalités est ainsi redistribué aux municipalités aux revenus limités (Chapple et Goetz, 2011). Ce principe est rarement souligné à Lyon alors qu'il participe de la gouvernance de la métropole.

### ***L'institutionnalisation de la métropole ne perturbe pas le régime fédéral***

La mobilisation d'acteurs civiques en faveur de l'institutionnalisation de la métropole dans les années 1960, leur choix de se distancier de l'idéologie du *Public Choice* ainsi que l'introduction progressive de la péréquation financière représentent les trois principaux arguments utilisés par les personnes interrogées à Minneapolis St Paul pour expliquer le caractère progressiste de l'invention de la métropole. A ces trois arguments jugés positifs, elles précisent également que l'institutionnalisation de la métropole à l'initiative de l'Etat fédéré n'entraîne aucun effet perturbateur ou encore disruptif sur le fonctionnement du régime fédéral. Contrairement à Lyon, on ne se retrouve pas dans un discours de décentralisation se traduisant en fait par l'appropriation d'un territoire par une ville centre. A MSP, le président du Conseil métropolitain n'est pas élu au suffrage universel comme le président du Conseil de la métropole de Lyon : il est désigné par le gouverneur. Aussi tout gouverneur a le privilège de désigner au début de son mandat le président du Conseil métropolitain ainsi que les seize membres.

L'Etat fédéré intervient dans la gouvernance de la métropole pour permettre le développement économique de la métropole fonctionnelle et assurer un rôle de régulation. La politique de l'attractivité économique ne relève nullement du Conseil métropolitain mais d'autres acteurs comme le gouverneur lui-même, le Greater MSP et les Chambres de commerce. Aussi la communication du Conseil est principalement centrée sur le développement harmonieux de la métropole au travers d'une offre de services publics (dont la mobilité et le logement social) et d'un schéma d'aménagement et de prospective.

A Lyon, les interlocuteurs soulignent la mobilisation des élus locaux - au cours des décennies ayant précédé la promulgation de la loi Maptam - ainsi que leur complicité avec la bourgeoisie locale pour dépasser la phase de désindustrialisation et se doter d'un profil de ville métropolitaine en mesure de rivaliser avec les autres villes européennes comme Barcelone, Milan et d'autres. Dès la fin de la décennie 1980, les différents maires de la ville centre ont partagé cette vision d'une métropole d'envergure européenne. Ils ont fait preuve de grandes capacités de négociation auprès du président du département du Rhône (alors qu'ils appartenaient à deux partis politiques différents) pour que le territoire de la métropole obtienne le statut de collectivité territoriale. En d'autres termes, le territoire et le statut de la métropole de Lyon tels qu'ils se retrouvent dans la loi Maptam auraient été dessinés au niveau local et les élus locaux auraient joué de leur pouvoir d'influence au niveau de l'État (Parnet, 2018). Le président est élu au suffrage universel. Ce qui représente une innovation majeure (voire une rupture) susceptible de modifier à terme la nature des relations entre le président de la métropole, le président de région, les départements situés à proximité et les territoires adjacents.

### **Dessiner une image progressiste de la métropole ?**

Au travers du prisme de Minneapolis St Paul - où l'institutionnalisation de la métropole n'entraîne aucune rupture avec le régime fédéral - et c'est cela l'intérêt de l'analyse comparée, on mesure l'ampleur du « basculement » institutionnel et politique que véhicule l'invention de la métropole dans notre contexte national. Dans le but de contribuer au renouvellement de l'action publique, il revient alors aux chercheurs de dissiper cette

vision d'une métropole accaparant la richesse au détriment des territoires adjacents et d'une opposition entre territoires métropolitains, d'une part, et territoires ruraux et périurbains, d'autre part. Les travaux de recherche devraient susciter et accompagner les modalités de dialogue entre les métropoles et leurs territoires adjacents. Comme le reconnaissent certains élus, la métropole de Lyon en tant qu'instrument politique est surdimensionnée par rapport à un territoire dont le chiffre de population s'élève à 1,4 millions d'habitants, dont l'emprise spatiale se limite à 533 km<sup>2</sup> et qui par ailleurs n'inclut pas dans son périmètre l'aéroport international de St Exupéry<sup>21</sup>. A l'heure où la question des systèmes alimentaires et des circuits courts fait son entrée dans un débat politique soucieux de répondre aux enjeux de la transition écologique, la problématique de contrats négociés entre la métropole et les territoires adjacents (le Beaujolais, le département de l'Ain, ...) se présente comme un moyen de doter la métropole d'une image progressiste.

L'analyse comparée autorise également à identifier les faiblesses d'une politique de communication de la métropole de Lyon qui aura mis l'accent sur la seule attractivité territoriale et économique en oubliant d'évoquer sur le mode explicite sa contribution dans le registre social. Le principe de la péréquation pourrait certainement faire l'objet d'un élément du message porté par la métropole de Lyon et ainsi expliquer les retombées positives pour les quartiers des cités de Vénissieux, Vaux-en-Velin ou encore La Duchère. La question sociale devrait figurer dans la politique de communication au même titre que l'effort manifeste pour assurer l'attractivité de la métropole et lui permettre de rivaliser avec d'autres métropoles (relevant de la catégorie des « villes secondes ») en Europe et dans le monde.

<sup>21</sup> La notion de « surdimensionnement » a été évoquée dans le cadre d'un débat organisé par Popsu-PUCA (Ministère de la transition écologique) et l'Agence d'urbanisme à Lyon le 4 juillet 2019 par le vice-président Michel le Faou. Ce débat a permis à des élus de territoires voisins d'affirmer leur intérêt pour des actions négociées avec la métropole.

## Références

- O. Bouba-Olga, *Pour un nouveau récit territorial*. Paris: Les conférences POPSU, 2019.
- K. Chapple et E. Goetz, « Spatial justice through regionalism? The inside game, the outside game, and the quest for the spatial fix in the United States », *Community Development*, 42 N°4, pp. 1-18.
- C. Demazière, « Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie) », *Bulletin de la société de géographie de Liège*, 71, 2019, pp.
- G. Di Méo, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique* vol.74 N°3, 2010, pp.23-38.
- C. Ghorra-Gobin, « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine », *Flux* N° 50, 2002, pp.44-53.
- C. Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*. Paris : PUF (coll. « la ville en débat »), 2015.
- C. Ghorra-Gobin, « Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie », *Métropolitiques*, 2 Mai 2019, URL : <https://www.metropolitiques.eu/Le-destin-de-la-ville-metropolitaine-est-indissociable-de-sa-peripherie.html>
- J. Hodos, « Globalization and the Concept of the Second City », *City & Community*, vol.6 N°4, 2007, pp. 315-333.
- C. Lacour et S. Puissant (eds.), *La métropolisation. Croissance, diversité et fracture*. Paris : Anthropos-Economica, collection Villes, 1999.
- Ch. Lefèvre, *Paris métropole introuvable*. Paris : PUF (coll. « La ville en débat »), 2017.
- A. Markusen et al. (dir.), *Second Tier Cities. Rapid Growth beyond the Metropolis*. Minneapolis (MN): University of Minnesota, 1999.
- J-M Offner, *Métropoles invisibles. Les métropoles au défi de la métropolisation*. Paris: Les conférences POPSU, 2018.
- M. Orfield, *American Metropolis: New Suburban Reality*. Washington DC: Brookings Institution, 2002.

M. Orfield et T. Luce, *Region: Planning the Future of the Twin Cities*. Minneapolis (MN): University of Minnesota, 2010

C. Parnet, « La métropole comme demande politique locale de territoire: le cas de Lyon, » In *En quête de territoire*. Grenoble : CIST, 2016, pp. 357-362.

G. Pinson, « Penser par cas, penser par comparaison. Etudes urbaines et pratiques des monographies comparées ». In J-Y Authier, *D'une ville à l'autre. La comparaison internationale en sociologie urbaine*. Paris : La Découverte, (coll. Recherches), 2019, pp.43-66.

J. Robinson, « Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics or a more global urban studies », *Progress in Human Geography*, vol. 40 (1) 2016, pp. 3-29.

M. Talandier, *Résilience des métropoles. Le renouvellement des modèles*. Paris : Les conférences POPSU, 2019.

P. Veltz, *Mondialisation, Villes et territoires- L'économie d'archipel*. Paris : PUF, coll. Quadrige, 2014.

K. Zimmermann et P. Feiertag, « Return of the Metro-Model? Governance and Planning in Metropolitan Regions under Change. An International Comparison of France, Italy and Germany », *IRMB Papers N°61, Special Issues Metropolitan Governance*. Barcelone (Espagne): Barcelona Institute of Regional and Metropolitan Studies, pp.16-21.



## CHAPITRE 7

# **LES MÉTROPOLIS FRANÇAISES ET LES PÔLES MÉTROPOLITAINS VUS D'ALLEMAGNE**

Patricia Feiertag



## Introduction

Des arrangements institutionnels spécifiques pour une échelle métropolitaine ont été constitués dans un grand nombre de pays européens (Zimmermann et Getemis, 2017 ; Salet et al., 2003). La façon de gouverner les régions métropolitaines a été un sujet de débats académiques et politiques en Europe et en Amérique du Nord depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, donnant lieu à plusieurs vagues de réformes et de modèles institutionnels favorisés (Tomàs, 2019 ; Zimmermann et Feiertag, 2019). La France a récemment connu des réformes territoriales qui ont restructuré la répartition des compétences dans le millefeuille territorial avec un souci d'efficacité en renforçant les échelles relativement jeunes des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au détriment des départements et communes. Les « métropoles » ont été créées comme type d'intercommunalité le plus intégré, tout en poursuivant une longue histoire de coopération intercommunale. Malgré le rôle important de l'État dans leur constitution, le cadre de la loi laisse une marge de manœuvre aux collectivités locales. La nouveauté des dernières réformes est la rupture partielle avec le principe d'égalité des territoires entre les métropoles et d'autres EPCI puisque les premières ont reçu des compétences d'autres échelons territoriaux au-delà des communes.

Les réformes nationales ont aussi engendré une dynamique persistante des aires géographiques d'intervention des intercommunalités, des régions et parfois des communes, ainsi que des périmètres de planification, avec des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) élargis et des Plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux s'appliquant à des espaces de plus en plus larges. Tandis qu'il y a eu des fusions massives de communautés autour des métropoles, il est à noter que la plupart des métropoles ont gardé le périmètre de l'intercommunalité précédente. Leur dimension relativement petite par rapport à leur espace fonctionnel pousse à se poser la question de la gestion des enjeux qui dépassent le territoire de ces institutions fortes en terme de compétences et de ressources. D'autres outils de coopération et de coordination plus souples existent (SCoT, pôle métropolitain, contrat de réciprocité) mais sont passés à l'arrière-plan pendant les réformes territoriales (Vanier, 2017).

### Dimensions d'analyse

Cette contribution cherche à dégager les spécificités françaises concernant le choix d'arrangements institutionnels pour une échelle métropolitaine avec un regard extérieur influencé par la situation allemande ainsi que d'autres expériences européennes pour répondre à la question : quel modèle institutionnel pour les régions métropolitaines a été favorisé par les réformes françaises des années 2010 (lois RCT et Maptam) ? L'atout de cette perspective alternative est la prise en compte de facteurs liés aux conditions nationales qui pourraient autrement être considérées comme allant de soi (Nadin et Stead, 2013).

L'analyse de la gouvernance et de la planification des métropoles est cadrée par quatre dimensions de recherche qui vont également structurer cette contribution :

- idées ;
- institutions ;
- fonctions ;
- et territoire.

La dimension des idées couvre les arguments en faveur d'une réforme métropolitaine indiquant l'orientation prévue des changements. Les idées sont vues en science politique comme un facteur indépendant expliquant un changement politique (Blyth, 2002), ici concernant la gouvernance des métropoles. Il s'agit de systèmes d'idées partagées par un groupe d'acteurs qui influencent les choix politiques concernant les arrangements institutionnels puisqu'ils ouvrent ou ferment des options. L'aspect des institutions est centré sur les organisations créées à une échelle métropolitaine, leur évolution et leur rôle dans le millefeuille territorial. L'analyse fonctionnelle de la gouvernance métropolitaine examine les tâches pour lesquelles les organisations sont conçues et distingue les fonctions liées à la vie quotidienne des citoyens (fonctions de reproduction sociale) tels que le logement, les transports publics, les services publics, la politique environnementale ainsi que les fonctions liées à renforcer la compétitivité (fonctions de production) comme le développement économique, les politiques

d'innovation, le marketing territorial ainsi que l'accessibilité à l'international (Jonas et Ward, 2007). L'intérêt de cette distinction est de retracer si la mise en avant du rôle des métropoles pour la compétitivité internationale telle qu'il est très présent dans le discours en Allemagne par exemple (Blotevogel et Schmitt, 2006) se traduit dans leurs compétences actuelles. Comme quatrième dimension, le périmètre des institutions métropolitaines ainsi que des plans stratégiques pour les agglomérations sont analysés.

Les objets d'analyse sont les métropoles et pôles métropolitains comme solution institutionnelle pour les grandes agglomérations et en particulier Nantes et Lyon comme cas exemplaires. Ces deux métropoles font partie de la première vague de métropoles créées en janvier 2015, ont une population supérieure à 500 000 habitants et sont en même temps membres d'un pôle métropolitain.

La contribution se base sur une analyse qualitative de documents ainsi que sur des entretiens d'experts avec dix-neuf représentants des métropoles et de leurs conseils de développement, de pôles métropolitains, de syndicats de SCoT et de la société d'aménagement SAMOA, d'agences d'urbanisme, de la région et d'universités pour les deux cas Nantes et Lyon.

### **Idées justifiant les réformes nationales des institutions métropolitaines**

Pour dégager les idées qui ont été principalement évoquées par le gouvernement français pour justifier les choix politiques faits dans les lois nationales qui forment la base légale pour les institutions métropolitaines, huit documents issus des débats autour des lois de réforme des collectivités territoriales (RCT) et de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ont été analysés :

- trois déclarations de présidents de la République (Nicolas Sarkozy le 22 octobre 2008 et le 5 mars 2009 lors de l'installation de la commission Balladur et de la remise de son rapport; François Hollande le 20 novembre 2012 devant les maires et présidents de communautés);
- trois déclarations de ministres (Brice Hortefeux le 19 janvier 2010 devant le Sénat; Marylise Lebranchu le 10 avril 2013 devant le Sénat et le 29 janvier 2014 devant le Conseil des ministres);
- le rapport de la commission Balladur du 5 mars 2009;

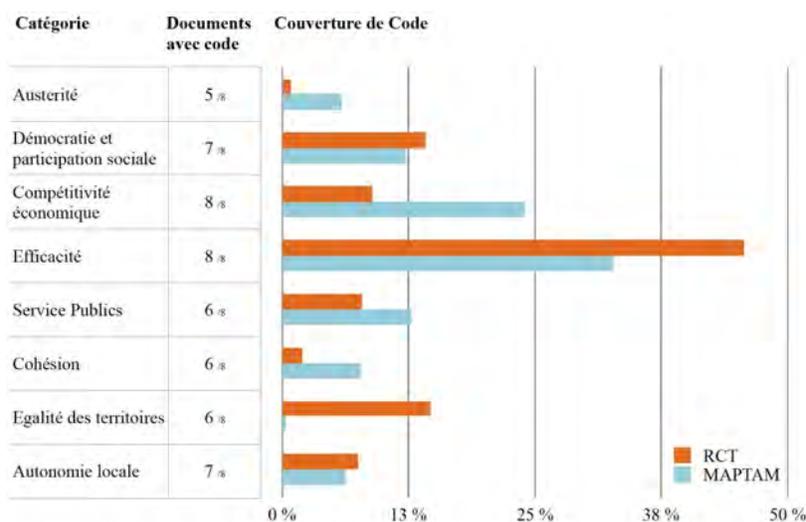
- et une publication du ministère expliquant la réforme (ministère de l'Intérieur 2011 : Loi de réforme des collectivités territoriales. Guide pratique).

Les systèmes d'idées retenus et encodés dans les documents sont les suivants : austérité, autonomie locale, cohésion, compétitivité économique, démocratie et participation sociale, efficacité, égalité des territoires et services publics. L'analyse quantitative des parties de texte encodées sert à identifier les catégories particulièrement présentes et l'analyse qualitative à en dégager l'argument. Le corpus se constitue de l'introduction et des paragraphes concernant les métropoles ou bien des documents entiers dans le cas des discours courts. La Figure 1 représente la fréquence, c'est-à-dire le nombre de documents où la catégorie a été codée au moins une fois ainsi que la couverture de code, c'est-à-dire le pourcentage de caractères codés avec la catégorie (espaces compris). Comme résultat, il apparaît que l'efficacité de l'organisation territoriale a été le souci principal de la réforme territoriale. Cette idée est entre autres évoquée par les termes suivants qui justifient la nécessité d'intervenir : « nombre d'échelons excessif », « gaspillage », « confusion », « dysfonctionnement », « redondances » (Sarkozy, 2008) ; « rationaliser la répartition des compétences, d'éviter que tout le monde s'occupe de tout, d'avoir des politiques plus cohérentes » (Sarkozy, 2009).

Par contre, il est remarquable de voir que l'idée de l'austérité a été très faiblement évoquée en France contrairement à d'autres pays européens comme en Italie où la crise financière a été un facteur principal pour l'abolition des provinces et la création des *città metropolitane* (Zimmermann et Feiertag, 2019). Ceci a eu une répercussion dans les choix institutionnels : en France, aucun échelon territorial n'a été aboli et le but fut plutôt d'éviter une augmentation continue des coûts d'administration.

En regardant les phrases faisant référence spécifiquement aux métropoles et pôles métropolitains, il est manifeste que les régions métropolitaines n'ont pas été au cœur des deux lois RCT et Maptam ; il s'agissait clairement de réformes territoriales pour le pays entier concernant toutes les couches du millefeuille territorial. Les pôles métropolitains ont réussi à entrer dans le texte de loi, mais ont joué un rôle marginal dans les débats : ils sont seulement mentionnés dans deux documents dans la phase

Figure 1 : Idées justifiant les lois RCT et Maptam.



RCT (Hortefeux, 2010 et ministère de l'Intérieur, 2011) et dans aucun document de la phase Maptam. Ceci montre la préférence du gouvernement pour la métropole comme territoire fortement institutionnalisé au lieu d'espaces de coopération plus souples.

Parmi les systèmes d'idées associés aux métropoles, la compétitive économique est prédominante. On trouve deux arguments : premièrement la concurrence accrue des villes au niveau européen ou global (par exemple « dans le contexte d'une compétition européenne croissante » Sarkozy, 2008 ; « à l'heure de la mondialisation » Hortefeux, 2010 ; « être à l'échelle européenne » Hollande, 2012 ; « compétition économique des villes européennes » Lebranchu, 2013) et deuxièmement l'accroissement de la compétitivité grâce à une institution métropolitaine forte (par exemple « La loi offre la possibilité aux grandes agglomérations qui le souhaitent d'adopter un nouveau statut intégré, leur permettant de mieux assurer leur rayonnement international. » ministère de l'Intérieur, 2011 ; « pour encourager le dynamisme des grandes villes (...) la loi dote les onze autres plus grandes agglomérations françaises d'un statut de métropole très intégré » Lebranchu, 2014). Ce raisonnement suit plutôt l'approche de *metropolitan reform* que

du *new regionalism* (Tomàs, 2019; Zimmermann et Feiertag, 2019).

La catégorie des services publics est souvent évoquée en affirmant que les métropoles sont l'échelle appropriée pour résoudre des questions de logement, d'environnement, de transport, etc. (par exemple « une prise en charge cohérente des grands problèmes de la vie en milieu urbain, en particulier le logement, le transport et la politique sociale » Sarkozy, 2009 ; « le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle » Balladur, 2010). Cet argument justifie le transfert de compétences supplémentaires vers l'échelle métropolitaine. Il en suit également que les métropoles ne sont pas seulement dédiées à des fonctions de production, mais également aux fonctions de reproduction sociale, ce qui se reflète dans le profil de leurs compétences obligatoires fixées par le législateur.

### **Développement des institutions métropolitaines**

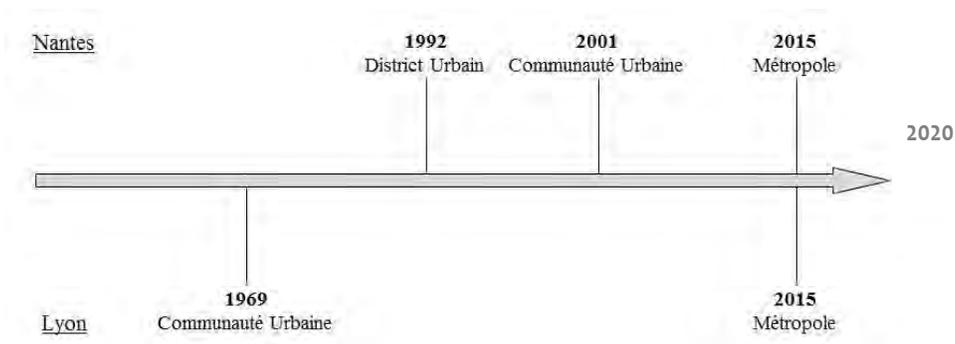
Du fait que les métropoles sont issues d'une loi nationale transformant automatiquement les EPCI d'une certaine taille (ceux de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants), on pourrait penser qu'il s'agit d'une forme institutionnelle uniforme. Cependant, le cadre de la loi Maptam laisse des possibilités d'adaptation à la situation locale et prévoit déjà des statuts particuliers pour les trois plus grandes métropoles Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon (Hertzog, 2018). Le modèle nantais se distingue d'autres métropoles entre autres par une administration qui est déconcentrée avec sept pôles de proximité et mutualisée entre la Ville de Nantes et l'intercommunalité (Dèbre et Garat, 2015), pendant que Lyon est la seule métropole qui a obtenu le statut d'une collectivité territoriale par fusion avec le département. Tout de même, le modèle institutionnel est beaucoup plus homogène qu'en Allemagne où l'Etat fédéral a introduit les *Europäische Metropolregionen* comme nouvelle catégorie spatiale et incité les acteurs locaux à créer eux-mêmes des formes de gouvernance à cette échelle sans fixer un modèle institutionnel spécifique (Blotevogel et Schmitt, 2006 ; Zimmermann, 2017).

Les métropoles ne sont pas des institutions nouvelles, mais sont issues d'une transfor-

mation d'intercommunalités existantes. Il s'agit d'une évolution continue vers des institutions de plus en plus fortes et intégrées avec des fonctions et des ressources considérables par rapport à d'autres institutions métropolitaines en Europe. Dans les deux cas de Lyon et de Nantes, la métropole a remplacé une communauté urbaine (CU), comme à Bordeaux, Lille, Strasbourg, Brest, Nice, ... Cependant, les trajectoires historiques de leurs intercommunalités sont bien différentes (Figure 2) puisque la communauté urbaine de Lyon a été parmi les premières créées dans les années 1960 pendant que la nécessité d'une organisation intercommunale était encore faible à Nantes à l'époque (Garat et al., 2005).

Concernant la planification, Lyon fait partie des pionniers organisant cette activité à une échelle intercommunale avec une longue tradition de documents stratégiques (SDAU Schéma directeur d'aménagement et de l'urbanisme de Lyon 1978, Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise « Lyon 2010 » 1992, SCoT de l'agglomération lyonnaise 2030 2010, modifié en 2016) ainsi que des plans d'occupation des sols (POS) pour plusieurs communes (en cinq secteurs) depuis les années 1990 et un premier

Figure 2 : Chronologie des intercommunalités de Nantes et de Lyon.



PLUi pour l'ensemble de l'intercommunalité en 2005 (Bariol-Mathais, 2015). À Nantes, une stratégie commune pour le développement de l'intercommunalité a été successivement développée après la fondation de la CU. Les années 2000 furent aussi une phase d'intégration intense dans d'autres champs politiques (Dèbre et Garat, 2015).

L'impact de la loi Maptam est à considérer d'une manière différenciée selon les cas en raison de leurs situations de départ divergentes. Malgré – ou bien à cause de – la jeunesse relative de la CU de Nantes, le passage à la métropole a eu une portée extrêmement faible. Le changement de compétences a été minimal (voir 4) puisque les compétences obligatoires prescrites par la loi étaient déjà assumées. Deuxièmement, les règles de fonctionnement négociées lors de la fondation de la CU sont restées en vigueur, tout comme le nom « Nantes Métropole » utilisé depuis 2004. Pour cette raison, la transformation du statut légal entraînée par la loi Maptam n'a pas provoqué de débats intenses au sein du conseil communautaire ni dans la presse et est passée presque inaperçue par les citoyens. À Lyon, l'impact était beaucoup plus accentué à cause du statut spécial adopté. Il ne s'agit pas pour autant d'une intervention *top-down* de l'Etat, mais d'une occasion saisie par le maire de Lyon et président de l'intercommunalité, Gérard Collomb. Le fait de prendre en charge toutes les compétences du département sur son territoire a aussi considérablement élargi le budget et la taille de l'administration de la métropole ; cela a été engendré dans une logique d'accroître le poids de l'institution. Une des conséquences qui s'achèvera après les élections en 2020 est le rapport modifié entre communes et métropole avec un rôle réduit des maires de communes qui ne seront désormais pas tous membres du conseil communautaire, puisque celui-ci sera désormais voté séparément avec un nombre de circonscriptions électorales réduit.

Dans les deux cas de Nantes et de Lyon, la ville centre et particulièrement son ou sa maire joue un rôle de leader considérable. La loi Maptam contribue à cette situation par le choix d'arrangements institutionnels forts envers des territoires mono-centriques (Zimmermann et Feiertag, 2019).

La deuxième forme institutionnelle utilisant le terme métropolitain introduit par les lois RCT et Maptam est le pôle métropolitain, étant beaucoup plus souple, à géométrie

variable et laissant la définition de ses tâches aux acteurs locaux qui s'unissent autour d'actions d'intérêt métropolitain (Bariol-Mathais, 2017). Le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire a remplacé le syndicat de SCoT en 2012 en élargissant son portfolio vers une dimension opérationnelle. Le pôle métropolitain lyonnais a été mis en place au lieu même de la région urbaine de Lyon (RUL) dissoute, mais avec un nombre de partenaires plus restreints (Boino, 2007 ; Bariol-Mathais, 2015). Les pôles métropolitains sont formés par les métropoles et des EPCI avoisinants et sont des instances pour l'action coordonnée extrêmement légères en termes de personnel. Leurs possibilités de mise en œuvre dépendent en grande partie de la volonté des présidents des communautés membres. Dans les deux cas, les présidents et maires des villes majeures Lyon et St-Étienne ainsi que Nantes et St-Nazaire ont changé depuis la création du pôle, ce qui signifie qu'il a fallu un certain temps pour redémarrer et bâtir la confiance et les accords entre les nouveaux leaders.

### **Fonctions assumées par les métropoles et pôles métropolitains**

Les métropoles ont vu leurs fonctions augmenter au détriment des communes et des départements suite à la réforme territoriale des dernières années qui a modifié la répartition des compétences entre les différentes échelles au sein du millefeuille territorial français. Ces institutions métropolitaines ont des compétences considérables comparées à d'autres institutions métropolitaines comme les *Metropolregionen* allemandes. Leurs compétences leur ont principalement été transférées des communes membres, puisque les intercommunalités françaises sont la réponse à la petite taille des communes et remplacent des fusions communales forcées (Wollmann, 2014 ; Hertzog, 2018). À la différence des autres types d'intercommunalité, les métropoles ont plus de compétences obligatoires et ont également pris en charge quelques – ou dans le cas de Lyon toutes – compétences départementales. Nantes Métropole est en charge de l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, des aides aux jeunes en difficulté, aux personnes âgées, et de la gestion des routes départementales depuis 2017. Il s'agit du minimum de transfert prescrit par le législateur, mais il n'y a pas de volonté pour élargir davantage les compétences comme le préconise le gouvernement

Philippe, surtout par rapport aux politiques sociales vues comme lourdes et coûteuses.

À travers l'Europe, les fonctions qui sont le plus souvent transférées à une intercommunalité à cause des effets d'échelle sont les infrastructures techniques pour l'assainissement et l'eau potable ainsi que les déchets. À part ces fonctions qui peuvent aussi être traitées par des associations dédiées à cette vocation (en France syndicats à vocation unique ou multiple), les intercommunalités peuvent également être orientées vers des fonctions de production comme p. ex. en République tchèque, en Islande, au Portugal, en Slovaquie, ou vers des fonctions de reproduction comme par exemple aux Pays-Bas, en Suisse, en Finlande, en Islande et en Norvège (Swianiewicz et Teles, 2018). Les métropoles françaises couvrent les deux.

Dans le domaine des fonctions de reproduction sociale, les métropoles sont compétentes en matière de développement urbain ainsi que pour les services publics comme l'eau, l'énergie, les déchets, la création d'espaces publics, les transports et la protection de l'environnement. Les communes ont gardé certaines responsabilités concernant les services sociaux (à Nantes par exemple petite enfance et inclusion sociale) ainsi que les pouvoirs de police. Les communes restent aussi le point de contact pour les citoyens en ce qui concerne les procédures administratives et la participation même si l'administration et la prise de décisions se passe au niveau intercommunal. Concernant les services pour les habitants, la proximité aux communes est un enjeu pour les métropoles. La solution proposée à Nantes est un échelon intermédiaire, celui des pôles de proximité.

Pour ce qui est des fonctions de production, les métropoles sont compétentes en matière de développement économique, d'innovation, de tourisme, d'infrastructures d'importance régionale et de grands projets urbains. Le développement économique est une compétence partagée avec la région, ce qui se traduit entre autres par le co-financement de projets métropolitains (y sont inclus des fonds européens gérés par la région). Les politiques dédiées à la compétitivité des métropoles dépassent largement l'échelle communale et sont une des justifications pour créer des institutions fortes à une échelle métropolitaine (voir 2). Cette question de taille suffisante est très présente dans le discours local à Lyon. Cependant, les métropoles sont relativement petites à

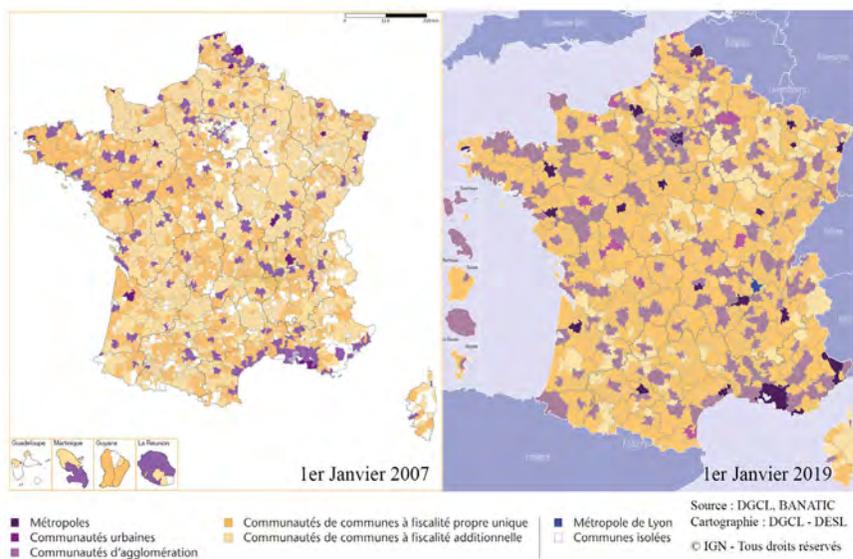
l'échelle européenne en termes de surface et d'habitants à cause de leur petit périmètre (voir 5) ainsi que de l'armature urbaine française avec une capitale dominante. Pour cette raison, ces politiques sont en partie adressées par des réseaux plus larges comme des associations jointes pour le développement économique ou des pôles métropolitains.

Il faut toutefois préciser que les pôles métropolitains ne font pas l'objet de transferts de compétences, mais seulement d'actions déléguées beaucoup plus ponctuelles. Il s'agit de certaines coopérations choisies dans différents domaines définis par les communautés membres au lieu d'un domaine de politique entier assumé à cette échelle. Concrètement, le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire s'engage dans les domaines de la mobilité, de l'environnement, du développement économique et des projets urbains, ce qui se traduit entre autres par des projets paysagers autour de l'eau. Le pôle métropolitain lyonnais met l'accent sur la compétitivité du territoire comme la présentation commune aux salons de l'immobilier et du tourisme. D'autres champs d'action sont l'agriculture périurbaine (exemple d'action : favoriser les produits locaux pendant les manifestations culturelles et sportives) et le covoiturage.

### **Territoires institutionnalisés**

La réforme territoriale a créé des territoires plus larges. Certaines régions ont fusionné et l'invention de la « commune nouvelle » a incité quelques communes à se mettre ensemble (Hertzog, 2018), parfois en remplaçant une intercommunalité entière (par exemple Cherbourg-en-Cotentin). La planification territoriale a également été marquée par l'augmentation de la taille des territoires planifiés avec les SCoT comme « fabrique du grand territoire » (Faure et Vanier, 2016) et la propagation lente des PLU intercommunaux pour un EPCI entier. Pour autant la taille des SCoT reste très hétérogène avec des variations de moins de 10 à plus de 200 communes et une médiane de 42 communes en 2015 (Faure et Vanier, 2016). L'évolution la plus frappante concerne les intercommunalités qui sont jusqu'en 2017 passées à une couverture quasi-totale du pays, avec des formes plus intégrées et des territoires parfois très larges, un exemple extrême étant la communauté d'agglomération du Pays Basque avec une superficie de 2967 km<sup>2</sup> (Figure 3).

Figure 3 : Évolution de la nature juridique des EPCI à fiscalité propre et de leurs périmètres.



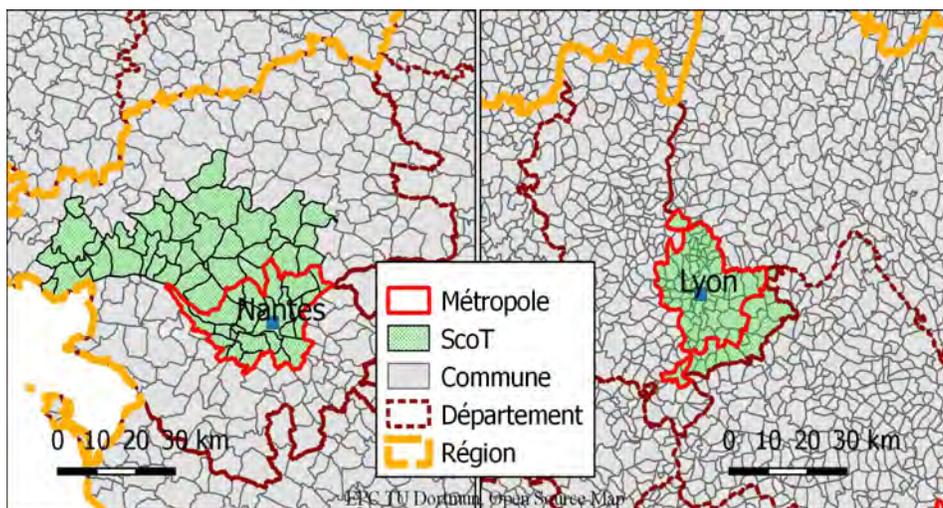
Pour autant, les métropoles n'ont pas été concernées par ce redimensionnement. À l'exception d'Aix-Marseille qui couvre un vaste territoire formé lors de la création de la Métropole, le législateur a choisi de transformer les intercommunalités existantes (voir 3) sans toucher à leur périmètre. Les intercommunalités elles-mêmes auraient eu la possibilité de revoir leur périmètre volontairement, mais ont choisi (à l'exception de Nice) de ne pas faire intégration et extension en même temps. Leur superficie varie entre 143 km<sup>2</sup> (Nancy) et 3150 km<sup>2</sup> (Aix-Marseille-Provence) avec une médiane de 491 km<sup>2</sup>. Lyon (538 km<sup>2</sup>) et Nantes (523 km<sup>2</sup>) occupent en termes de surface les places 10 et 11 parmi les 22 métropoles. Les territoires de réflexion prospective formés par les SCoT sont pour une grande partie plus étendus et plus polycentriques, mais pas tous : les métropoles de Montpellier (Moscarelli, 2016, p. 413), Rouen, Nice et Orléans ont à présent

un SCoT d'agglomération avec un périmètre identique à celui de leur intercommunalité. Avoir un PLUi à cette échelle sera prochainement le cas normal pour les métropoles, ce qui pousse à une montée en échelle des SCoT d'autant plus que la possibilité de réaliser un PLUi valant SCoT a été supprimée en 2017.

Le territoire de Nantes Métropole comprend 24 communes et est resté stable depuis la création de la CU en 2001. Les membres ne sont pas intéressés par son élargissement aujourd'hui à cause de la collaboration bien établie à 24. Il correspond à peu près à l'unité urbaine. Le territoire de son SCoT Nantes Saint-Nazaire porté par le pôle métropolitain est bipolaire, incluant la ville portuaire de St-Nazaire ; il est nettement plus large que la métropole avec 61 communes, soit 5 EPCI et une superficie de 1895 km<sup>2</sup>. Le syndicat de SCoT a été créé en 2003 et son territoire a été élargi en 2010 avec une communauté de communes supplémentaire. La rive Sud de la Loire entre Nantes Métropole et le littoral n'est pas incluse (Figure 4).

Bien que le territoire de la Métropole de Lyon ait une surface comparable, il se compose de 59 communes. Ce périmètre a très peu bougé en cinq décennies depuis la création de la communauté urbaine avec 55 membres malgré l'extension urbaine. Quatre communes (Grigny, Givors, Quincieux et Lissieu) avec au total environ 55 000 habitants ont adhéré à la CU entre 2007 et 2014. Des extensions ultérieures ne sont pas prévues et il est peu probable que d'autres petites communes soient intéressées par une adhésion après les élections de 2020 à cause du rôle réduit des maires au sein de la métropole (voir 3). Le territoire de la métropole est beaucoup plus petit que son unité urbaine composée de 136 communes, tout comme le SCoT de l'agglomération lyonnaise avec 74 communes, formé par la collectivité Métropole de Lyon et deux communautés de communes au Sud comprenant l'aéroport St Exupéry. La création d'un grand périmètre SCoT a été proposée en 2001, mais immédiatement rejetée par les intercommunalités autour de Lyon et empêchée par la création de syndicats de SCoT défensifs couvrant des territoires périurbains homogènes (Boino, 2007). Cette taille restreinte est compensée par un dialogue InterSCoT commencé en 2002 parallèlement à l'élaboration des SCoT et donnant lieu à un chapitre commun au début de chacun d'entre eux, qui introduit les grands principes de développement pour l'ensemble de la région métropolitaine.

Figure 4 : Territoires des métropoles de Nantes et Lyon.



### Conclusion : quels choix pour la gouvernance et la planification des métropoles en France ?

La création du statut juridique « Métropole » pour les intercommunalités les plus larges – ou dans certains cas les plus intégrées et intéressées pour obtenir le statut – fait partie d’une réforme territoriale qui a donné plus de fonctions aux intercommunalités de manière générale. En comparaison avec des institutions à une échelle métropolitaine dans d’autres pays européens comme les *città metropolitana* italiennes, les *Europäische Metropolregionen* allemandes ou les *Combined Authorities* en Angleterre, elles ont des ressources et des fonctions bien plus étendues. Cependant, il s’agit de territoires plus petits qu’en Italie et qu’en Allemagne, où les superficies varient respectivement entre 1179 km<sup>2</sup> (Napoli) et 6839 km<sup>2</sup> (Torino), et entre 5637 km<sup>2</sup> (Rhein-Neckar) et 30 546 km<sup>2</sup> (Berlin-Brandenburg) (Zimmermann et Feiertag, 2019), ou qu’en Angleterre où la superficie moyenne est de 2300 km<sup>2</sup> (Demazière, 2018). Les métropoles répondent aux enjeux de l’unité urbaine des grandes villes françaises mais ne peuvent pas

elles-mêmes répondre aux enjeux de relations entre les villes et les campagnes. Les *Metropolregionen* allemandes sont conçues différemment comme réseaux complémentaires incluant leur arrière-pays et sensés former une communauté de responsabilité mutuelle (*Verantwortungsgemeinschaft*) selon la stratégie nationale (*Nationale Leitbilder der Raumentwicklung*) (Harrison et Growe, 2014).

Une extension territoriale des métropoles françaises ne paraît pas être une solution adéquate ; elle serait difficile à mettre en place à moins que l'État l'impose vu les périmètres stables et la réticence des intercommunalités périurbaines. Plus important encore, il faudrait repenser la répartition des compétences entre les échelons territoriaux, en particulier la place et la taille des communes puisque les arrangements institutionnels actuels, avec un rôle fort des maires des communes membres qui négocient un consensus comme à Nantes, fonctionnerait difficilement avec un nombre de communes au-delà de 100 ou même 150 et un territoire beaucoup plus hétérogène. Enfin, la recherche du « bon périmètre » n'est ni évidente, ni concluante.

Il en découle la nécessité de coopérations interterritoriales et d'institutions au-delà des métropoles comme complément pour gérer des enjeux qui dépassent leur territoire. Des coopérations interterritoriales entre métropoles et leurs alentours existent déjà sous différentes formes (contrat de réciprocité, syndicat mixte, pôle métropolitain...), mais sont aujourd'hui très peu institutionnalisées. Selon un recensement du CGET (2018) qui montre un intérêt croissant au niveau national, les métropoles ont en moyenne 8,2 coopérations avec des territoires environnants, dont 43 % concernent une seule thématique. Il en suit que les coopérations interterritoriales sont multiples, très souples et ont des géométries variables.

Quelle a été l'influence des réformes territoriales sur cette situation ? Les lois des années 2010-2015 se sont concentrées sur la répartition de compétences entre collectivités territoriales avec une préférence pour les institutions fortes. La phase de transformation qui suivit (création des métropoles et élargissement de certains EPCI autour des métropoles) a été une phase faible au niveau des

coopérations interterritoriales à Nantes et à Lyon, car les territoires ont été occupés à se consolider de l'intérieur. L'asymétrie de compétences et de poids entre métropoles et communautés alentour s'amplifie par le renforcement des Métropoles, surtout lors d'une fusion avec le département comme à Lyon. Dans les métropoles mono-centriques où le maire de la ville centre est également président de la métropole, ceci renforce encore l'hégémonie de la ville dominante. Ainsi, on peut conclure que les réformes territoriales ont été défavorables à la coopération interterritoriale, au moins à court terme.

## Références

B. Bariol-Mathais (Ed.), *L'expérience métropolitaine lyonnaise*. Paris : FNAU, Gallimard, 2015.

B. Bariol-Mathais (Ed.), *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*. Paris : FNAU, Gallimard, 2017.

H. H. Blotevogel, P. Schmitt, « European Metropolitan Regions' as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany », *Die Erde*, Vol. 137, n° 1-2, 2006, pp.55-74.

M. Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

P. Boino, « Lyon: le territoire comme facteur de métropolisation » In A. Motte (Ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*. Paris : Economica, Anthropos, 2007, pp. 42-61.

CGET, *Les coopérations interterritoriales. Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnantes*. Paris, Mars 2019. [www.cget.gouv.fr/ressources/publications/les-cooperations-interterritoriales](http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/les-cooperations-interterritoriales)

C. Dèbre, I. Garat, « Huiler la mécanique métropolitaine: l'exemple nantais » In M.-P. Lefeuvre (Ed.), *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?* Paris : Éditions du Moniteur, 2015, pp. 23-46.

C. Demazière, « Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens », *Bulletin de la Société de Géographie de Liège*, Vol. 71, n°2, 2018.

A. Faure, M. Vanier, *SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ?* Paris : Fédération nationale des SCoT, 2016. halshs-01357848

I. Garat, P. Pottier, T. Guineberteau, V. Jousseau, F. Madoré, *Nantes: De la belle endormie au nouvel Eden de l'Ouest*. Paris : Economica, 2005.

J. Harrison, A. Growe, « When Regions Collide: In What Sense a New 'Regional Problem'? », *Environment and Planning A*, Vol 46, n°10, 2014, pp. 2332-2352. [doi.org/10.1068/a130341p](https://doi.org/10.1068/a130341p)

R. Hertzog, « Inter-municipal Cooperation in France: A Continuous Reform, New Trends » In F. Teles, P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham : Springer International Publishing, 2018, pp. 133-155.

A. E. Jonas, K. Ward, « Introduction to a Debate on City-regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction », *International Journal of Urban and*

*Regional Research*, Vol 31, n°1, 2007, pp. 169-178. doi :10.1111/j.1468-2427.2007.00711.x

F. Moscarelli, « La place de la biodiversité dans les documents de planification urbaine en France », *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol 8, n°3, 2016, pp. 407-424. doi : 10.1590/2175-3369.008.003.AO09

V. Nadin, D. Stead, « Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies », *European Planning Studies*, Vol 21, n°10, 2013, pp. 1542-1561. doi :10.1080/09654313.2012.722958

W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions*. London, New York : Spon Press, 2003.

M. Tomàs, « Metropolitan revolution or metropolitan evolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms » In K.Zimmermann, J. Harrison, D. Galland (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 25-39.

P. Swianiewicz, F. Teles, « Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future Research Agenda » In F. Teles, P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham : Springer International Publishing, 2018, pp. 335-350.

M. Vanier, « Le soldat pôle métropolitain: itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur » In: B. Bariol-Mathais (Ed.), *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*. Paris : FNAU, Gallimard, 2017, pp.18-19.

K. Zimmermann, « Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany », *Raumforschung und Raumordnung*, Vol 75, n°3, 2017, pp. 253-263.

K. Zimmermann, P. Feiertag, « Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany », *IERMB Papers n°61, Special Issue Metropolitan Governance / Governança metropolitana*. Barcelona : Barcelona Institute of Regional and Metropolitan Studies, 2019, pp. 16-21. <https://iermb.uab.cat/ca/iermb/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>

K. Zimmermann, P. Getimis, « Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue », *Raumforschung und Raumordnung*, Vol 75, n°3, 2017, pp. 203-209.

H. Wollmann, « La gouvernance des territoires en France et en Allemagne. Quelles tendances européennes en matière de réformes territoriales? », *Pouvoirs Locaux*, n°101, 2014, pp. 107-115.





PARTIE 3

**FAIRE MÉTROPOLE  
PAR LE PROJET**



## CHAPITRE 8

# PROJETS URBAINS ET STRATÉGIES MÉTROPOLITAINES À PARIS ET LONDRES

Marco Cremaschi  
Amélie Calafat



Les deux plus grandes métropoles d'Europe, à savoir Paris et Londres, ont eu tendance à s'écarter du mouvement de planification stratégique dans lequel de nombreuses villes en Europe se sont investies à partir des années 1980 (Reimer, Getimis, Blotevogel 2014).

Une tendance récente, au sein de la planification stratégique à l'échelle métropolitaine, a renforcé la « territorialisation » des politiques dans les deux pays (avec le double phénomène de spatialisation et localisation : Desjardins, Béhar 2017). De larges formes de collaborations interinstitutionnelles ont souvent été associées à l'émergence de nouveaux contextes décisionnels métropolitains (Cremaschi et al. 2015), liés eux-mêmes au processus spécifique de métropolisation (Giblin, Papin, Subra 2001). Ce dernier désigne à la fois un processus de concentration, voire de pression démographique, dans les régions métropolitaines, et le développement d'une aire fonctionnelle économique qui dépasse des frontières administratives (Drozd, 2016).

Dès lors, le tournant stratégique opéré dans la planification (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003) consiste à dépasser le paradigme et la pratique de la planification moderniste, qui au travers du plan, a caractérisé les pratiques d'aménagement du XX<sup>e</sup> siècle (Verlage, Boino 2007; Baker, Wong, 2013).

Néanmoins, ni Paris, ni Londres ne sont allées vers la construction d'une stratégie « classique », semblable, par exemple, aux modèles élaborés à Barcelone ou Turin. Organisés autour d'un ensemble de priorités, d'axes et d'actions cohérentes, ces stratégies sont surtout caractérisées par la forte dimension participative et par l'orientation donnée au développement économique ou la durabilité (Demazière, Serrano 2016).

Paris et Londres bénéficient, plutôt, de l'adoption de deux documents « stratégiques » définis à une échelle métropolitaine : le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), pour la première, et le London Plan, pour la seconde. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) métropolitain, déterminé par la *Métropole du Grand Paris* (MGP), dont la création est portée par l'État, complexifie l'action stratégique de la Région, en se superposant à son plan régional, le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF). Lorsque la *Greater London Authority* (GLA) est créée, elle élabore son document stratégique, dont de nouvelles versions sont adoptées à chaque nouveau mandat.

Ces documents, le SDRIF, SCOT et le London Plan, incarnent-ils le projet stratégique des villes de Paris et de Londres ? Certaines précautions s'imposent, tant la compétition institutionnelle sur l'avenir des villes capitales est forte : « metropolitan plans are an expression of hybridity as far as their institutional context, instrumental content and planning processes are concerned » (Elinbaum, Galland, 2016). Pour aller plus loin dans ces arrangements interinstitutionnels qui émergent de la complexification des processus décisionnels, les objectifs compris dans les schémas stratégiques descendent de décisions prises en amont (le Grand Paris Express (GPE), pris par l'État français, le Cross-rail encouragé par le gouvernement anglais) et ne contiennent pas nécessairement d'éléments saillants (autre que des notions d'équilibre, d'intégration...) (Béhar, Estèbe, 2006).

Du côté de Paris, il apparaît que l'évolution dans la construction stratégique ne représente pas nécessairement une rupture par rapport aux décisions structurantes (Desjardins, Douay, Gagnière, 2012). Par ailleurs, la vision du territoire proposée par le SDRIF ne semble ni partagée par l'ensemble des collectivités (Béhar, Delpirou 2018), ni à la hauteur du défi porté par la globalisation (Lefèvre, 2017). Enfin, au-delà des intentions, la capacité politique d'imposer une vision globale du développement (Pasquier, 2017) ne semble pas dans les mains ni de la Métropole ou ni de la Région. Du côté de Londres, les faiblesses du système semblent se trouver dans l'absence d'une échelle régionale (Bowie 2016, 2018) et dans le rapport entre les secteurs publics et privés, où les acteurs privés sont de plus en plus au cœur des décisions (Colomb, 2019). Faut-il conclure que Paris et Londres ne disposent pas d'une stratégie ou, plus précisément, d'une dimension stratégique au travers du processus de plan ?

Afin de fournir une réponse à cette question, ce chapitre aborde les évolutions récentes dans la construction de stratégies à Paris (pour un encadrement : Desjardins 2018, Enright, 2018) et à Londres (la seule étude empirique et la référence sur le programme londonien : Drozd, 2016). Nous chercherons à interroger dans quelle mesure les « grands projets urbains » menés par ces deux villes affectent, constituent ou bien sont intégrés dans leurs stratégies, en analysant, en particulier, le cas des grands projets urbains axés sur le logement. Il s'agira, ici, d'analyser plus particulièrement l'APUI lancé

par la MGP, *Inventons la Métropole* du Grand Paris à Paris et plus largement les Appels à Projet Urbains Innovants (APUI)<sup>22</sup> et de le comparer à l'outil développé par la GLA, les *Opportunity areas* à Londres).

Si ces projets prétendent appartenir à la dimension stratégique des deux métropoles, ils peuvent, dans le même temps, la modifier, en en atténuant les intentions ou la cohérence.

D'abord, une approche par les instruments publics déployés par deux institutions métropolitaines permet de dépasser les difficultés de comparaison de deux objets difficilement comparables, à savoir les institutions elles-mêmes. Il faut rappeler la limite qui consiste à penser qu'il n'y a que ces institutions qui peuvent mener des politiques d'envergure métropolitaine et coordonner l'action publique. L'émergence d'une échelle de gouvernement dans un contexte de métropolisation et les échanges interinstitutionnels qui en découlent nous intéressent plus particulièrement dans ce que les instruments les conditionnent ou les déploient et participent à dresser une stratégie.

Entre projet et stratégie, s'insère évidemment la tentation d'évoquer un « court-circuit » logique, une sorte d'effet poule et œuf. Paris et Londres ont notamment réintroduit des éléments et des objets spatiaux dans des pratiques de gouvernance incrémentielle déjà existantes. De fait, un tel changement ouvre la voie à des pratiques innovantes ainsi qu'à la restructuration des formes précédentes de gouvernance et de relations de pouvoir et un tel processus d'innovation conduit à surmonter les dichotomies entre les schémas de développement régional et les stratégies de développement urbain (Mazza, 2002).

Est-ce que ces innovations font partie de la stratégie ou s'agit-il d'altérations imprévisibles ?

Ce chapitre propose une réflexion initiale en s'appuyant sur les premières données

<sup>22</sup> Les « pastilles » du SDRIF, un dispositif en partie comparable, correspondent moins aux moyens déployés par les deux institutions métropolitaines ici analysées. Par ailleurs, les interférences, adéquations et /ou superposition d'objectifs entre l'échelle régionale et l'échelle métropolitaine ne seront pas traitées ici.

disponibles relatives aux « grands projets urbains » à Paris et Londres, pour proposer de lier les expérimentations en cours avec le débat récent sur la planification stratégique. Il ne s'agit pas nécessairement d'en tirer des conclusions généralisables mais, sûrement, de soulever, au travers de cette étude de cas, une dimension supplémentaire dans le débat.

Les formes multiples, que peut prendre le capitalisme urbain, sont visibles dans les pratiques locales, avec des préoccupations politiques variées, certaines allant même jusqu'à s'opposer à l'idéologie dominante. Bien que soulignant le rôle des arrangements locaux, la recherche proposée ici ne prévoit pas de réduire tous les épisodes de projet à une série d'interactions fluctuantes, le but étant de développer une approche de *urban political economy* tout en accordant une attention particulière aux acteurs et aux réseaux.

Ainsi, nous nous pencherons d'abord sur les stratégies des villes de Paris et de Londres, pour comprendre la manière dont elles se construisent par des outils et des pratiques différents, ainsi qu'à des niveaux différents. Nous verrons, en particulier, l'intérêt d'intégrer l'action stratégique menée au travers de « grands projets urbains » dans le panel des outils de planification stratégique (1). On peut déjà noter que les deux plus importantes métropoles européennes n'ont suivi aucun des modèles célèbres de planification stratégiques, et introduisent des démarches innovantes spécifiques tout en restant cohérentes aux manières de faire que chacune avait auparavant établies.

Par ailleurs, aussi diverses soient-elles, les villes de Londres et de Paris ont en commun le développement de deux éléments stratégiques à savoir le logement et le transport. Or ces deux éléments, loin d'être de nature stratégique, sont de nature élémentaire, propre à toute forme de planification spatiale et la définition stratégique de ces éléments oscillera alors entre une valeur normative (que la planification va leur assigner) et la nature des arrangements collectifs produits sur le terrain (2).

Nous verrons ensuite comment l'identification de zones de grands projets apparaît comme un instrument stratégique des villes. Au-delà des intentions, des énoncés et des outils, ces projets ouvrent des espaces de négociation qui dépassent la logique du plan et restructurent les formes de gouvernance (3).

Enfin, nous verrons comment les stratégies métropolitaines se spatialisent, intègrent les notions d'écologie et de transition économique, et surtout comment elles s'affirment selon des mécanismes d'opportunité et d'expérimentation (4). Ainsi, nous chercherons à développer ces notions comme des éléments d'explication du développement des actions innovantes des deux villes, que l'on peut qualifier de « stratégie *ex post* ».

### **Planification et innovation dans les stratégies métropolitaines**

La place de la planification dans le développement des stratégies métropolitaines des deux capitales n'est pas évidente. On pourrait s'attendre à ce que l'innovation des pratiques soit principalement affectée à l'échelle des équilibres locaux, tandis que l'harmonisation des dimensions opératives serait par définition une affaire d'État. A la lumière des études disponibles, force est de reconnaître que les premiers ne sont pas entièrement locaux, tandis que les seconds ne sont pas seulement du ressort du gouvernement central.

Les villes de Londres et de Paris présentent en effet des stratégies pour s'inscrire sur la scène internationale et aménager leurs territoires, à des niveaux différents, où la présence de l'État s'accompagne de celle des acteurs locaux.

De grands programmes nationaux d'investissement ont structuré les réflexions stratégiques dans les deux villes et régions urbaines. Dans les deux cas, la planification des transports - autant que des événements internationaux comme les Jeux Olympiques - ont été l'occasion à la fois de coopération et compétition au sein de leurs espaces de gouvernance respectifs.

La ville de Paris est dotée de plans stratégiques de développement qui s'intercalent à plusieurs échelles, entre l'échelle régionale avec le SDRIF et l'échelle métropolitaine (au sens des limites légales de l'institution métropolitaine) avec le SCOT métropolitain, en cours, dont le PADD décrit et définit le projet métropolitain. Londres s'est dotée d'un « plan stratégique », ou plus précisément d'un programme guidé par un schéma faiblement spatialisé, et d'outils de *guidance* sectoriels pour des objectifs spécifiques (le logement par exemple).

Il n'en reste pas moins que leurs stratégies semblent passer par d'autres canaux. D'un côté, les villes, prises dans des compétitions à l'échelle internationale, s'appuient sur les

projets urbains pour construire un récit métropolitain au travers de leur mise en narration comme des villes entrepreneuriales et attractives. De l'autre, ces projets s'inscrivent dans des systèmes institutionnels, des cultures de planification qui remettent en cause une forme de convergence de leurs actions stratégiques, guidées par le seul principe de l'économie libérale.

Du côté de Paris, les communes comprises dans les limites de l'institution métropolitaine élaborent des plans locaux à la suite des documents stratégiques régionaux et bientôt métropolitains, même si elles participent et contribuent également à leur définition. Les *boroughs* (autorités locales) à Londres sont censés mettre en cohérence leurs « *local plans* » avec le *planning framework* qui stipule de grandes orientations d'aménagement. Mais, c'est surtout au niveau local qu'on élabore des projets, qui dernièrement ont acquis un poids croissant dans la conception des stratégies.

Les chercheurs ont identifié certains facteurs de risque dans les grands projets urbains : les dimensions critiques ; un déficit démocratique dans le processus de prise de décision ; l'incertitude de leurs résultats ; un recours aléatoire à la prévision technique. Une partie de la recherche s'est consacrée à la reconstruction de l'intégration de ces projets dans le cadre institutionnel et la dynamique socio-politique de la ville. Les projets urbains sont donc des processus multiformes : outre leur dimension, ils se définissent également par leur complexité et leurs effets de cadrage.

Il apparaît alors que les niveaux central et local et celui du projet pèsent d'une manière différente sur la stratégie de chaque capitale, mais affectent la construction de ces stratégies. On peut presque parler de stratégie à plusieurs niveaux, dont on pourrait parfois questionner la cohérence. La question, qui est ici posée, est celle de la participation du projet à une démarche stratégique, alors que, usuellement, on considère que la dimension du projet découle de la stratégie de façon hiérarchique.

D'un point de vue critique, les « grands projets urbains » ont joué un rôle important dans la mise en récit de l'esprit d'entreprise et d'initiative du processus de néolibéralisme mais aussi dans une forme de privatisation et de financiarisation des villes. En outre, ils sont supposés affecter directement les stratégies poursuivies par les villes en quête de croissance économique et de compétitivité. Le recours aux projets comme

action prioritaire par les deux institutions métropolitaines, prises dans des logiques compétitives, peut, à tort, être analysé au prisme d'une convergence des pratiques qui résulterait du processus de néolibéralisation. Nous ferons ici l'hypothèse, qu'au contraire, les politiques urbaines menées n'ont pas opéré un tournant homogène vers des influences néolibérales (Le Galès, 2016) : ces dernières ne sont pas niées mais se pose, d'emblée, le problème épistémologique de leur caractère unitaire (Storper, 2016). On assiste plutôt à une mise en tension, à plusieurs échelles, de l'action stratégique et des objectifs de flexibilité et compétitivité (Tasan-Kok, 2008). De ce point de vue, quelques caractéristiques sont devenues cruciales telles que l'établissement de nouvelles formes de gouvernance métropolitaine, l'adoption de plans stratégiques (par opposition à la planification traditionnelle), et l'approche de projet urbain en tant que forme presque *ad hoc* de développement de site (Cremaschi, 2016).

Ainsi, les « grands projets urbains » sont des zones définies stratégiquement comme des sites prioritaires de densification et de construction, sur du foncier généralement peu valorisable (friches industrielles des quartiers péri-centraux de Londres, quartiers périurbains de Paris sur des sites à proximité d'infrastructures ou de projets d'infrastructures). Les dispositifs privilégiés sont, d'un côté, les *Opportunity Areas* (OAs) définies dans le *London Plan* et, de l'autre, l'appel à projets urbains innovants *Inventons la Métropole du Grand Paris* (IMPG), où des partenariats entre les secteurs publics et privés se forment *ad hoc*. Ces instruments sont un préalable à l'opérationnalisation d'une action qui revient ici à construire du logement.

Pour clarifier le propos, nous parlons de « grand projet urbain » pour non pas évoquer la taille des projets ou des sites pris seuls mais pour aborder leur effet de masse en construction lorsque les sites sont agglomérés. Le critère de taille n'est pas le critère de choix dans la définition des sites comme zones stratégiques, à l'inverse d'un critère lié à l'opportunité foncière. On fera donc ici référence à la visibilité donnée à ces zones de projet et à leur capacité de mobilisation des acteurs mais aussi nous évoquerons le caractère normatif sur les pratiques d'aménagement qui découle de l'utilisation de cet outil (Béhar, Bellanger et Delpirou, 2018). Enfin, ces zones sont stratégiquement identifiées en accord avec des projets d'infrastructures existants ou futurs, ce qui renforce leur visibilité : le

Crossrail pour le Grand Londres, le *Grand Paris Express* pour la métropole parisienne mais aussi des Jeux Olympiques de 2012 et ceux de 2024 participent à produire une dynamique de projet.

Cependant, l'approche qui consiste à considérer les « grands projets urbains » comme des pratiques convergentes issues d'une dynamique néolibérale, peut être contrastée, selon deux éléments :

a) sur un plan plus théorique, la notion de néolibéralisme et, par conséquent, l'idée d'urbanisme néolibéral, a été dépassée (Le Galès, 2016), créant une confusion quant à sa traduction empirique ;

b) sur le plan empirique, les deux villes semblent revendiquer un impératif d'innovation concernant le changement urbain de différentes manières : elles indiquent les directions certes, dont certaines en faveur de la croissance et sensibles aux préoccupations néolibérales mais dont d'autres sont axées sur la redistribution et la justice spatiale, dans une perspective sociale. Enfin, les préoccupations et les plans environnementaux se situent d'une manière ou d'une autre entre les préoccupations concernant leur avenir éventuel.

En particulier, les villes semblent innover bien au-delà des horizons de l'urbanisme néolibéral ou des métaphores spatiales traditionnelles véhiculées par les plans stratégiques (par exemple, la ville polycentrique à Londres ou la région urbaine à Paris). Il faut considérer que les villes de Londres et de Paris sont confrontées à une « crise du logement » qui se traduit notamment par la hausse des prix de l'immobilier dans les zones métropolitaines. La « crise du logement » apparaît comme un enjeu majeur et controversé au sein des espaces métropolitains des deux villes. Cette crise se construit comme un problème public d'accessibilité au parc de logement, lié à un manque de logements au sein de ces espaces, et est définie par la différence de niveau de gouvernance publique (Driant, 2015). Ces formes de gouvernance résultent donc d'une double pression, qui consiste à associer davantage des acteurs privés et à s'assurer d'une efficacité accrue dans la régulation publique.

### Deux institutions stratégiques ?

Après une série de réformes institutionnelles, deux institutions métropolitaines, la *Greater London Authority* (GLA) et la *Métropole du Grand Paris* (MGP), ont émergé pour gouverner leurs régions métropolitaines respectives en coordonnant les actions territoriales et les politiques métropolitaines. Leur stratégie consiste à mettre en œuvre des politiques productivistes pour construire massivement des logements et répondre à la « crise du logement » au sein de leur limite administrative.

La *Greater London Authority* est un organe de gouvernance régionale créé en 1999 sur la base de la précédente institution métropolitaine appelée le *Greater London Council*, abolie sous le gouvernement de Thatcher en 1986. La GLA a été instituée dans le but de coordonner l'action des 32 arrondissements (*boroughs*) et de la Corporation de la *City of London*. La GLA produit un plan stratégique qui coordonne l'aménagement du territoire, les arrondissements étant légalement tenus de s'y conformer.

Le maire de cette institution est élu au suffrage universel direct. Même si la GLA ne récupère la compétence du logement qu'en 2008, le principe de *compact city guide* l'action métropolitaine en termes de logement depuis le début des années 2000. Le premier maire de Londres, Ken Livingstone (2000-2008) et ses successeurs, Boris Johnson (2008-2016) et Sadiq Khan (2016- ) promeuvent ce principe comme le plus pertinent pour répondre à la « crise du logement » en densifiant au sein des limites du Grand Londres (Bowie, 2017). Cette densification est initialement instaurée comme un principe levier pour s'assurer de la production de logements sociaux au cœur de la métropole (Bowie, 2017).

La GLA définit ses objectifs de politique publique au sein du *London Plan*, qui est révisé à chaque nouveau mandat. Le plan a été publié pour la première fois en 2004 et révisé en 2008, 2011 et 2017. Le plan actuel s'intitule « Une ville pour tous les Londoniens » et échelonne des objectifs de politique publique jusqu'en 2036. Il vise à identifier des emprises foncières pour construire au moins 50 000 logements chaque année, afin d'absorber la croissance démographique projetée. En effet, les projections démographiques londoniennes expliquent l'importance de l'objectif de construction de logement avec une population qui passerait de 8,2 millions d'habitants en 2011 à 10 millions en 2036.

La GLA dresse ses objectifs en termes de logement au sein du *Strategic Housing Market Assessments* (SHLAAs), fondé sur des études de capacité. A la suite des dernières élections du maire de Londres en 2016, le *New London Plan* affiche un objectif annuel de construction de 65 000 logements par an, contre 42 000 logements en 2011. Par ailleurs, pour chaque projet de plus de 10 unités d'habitation, 35 à 50% de logements sociaux ou abordables (« *affordable housing* ») doivent être programmés.

La *Métropole du Grand Paris* (MGP) est fondée sur un modèle intercommunal en tant qu'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Elle a été créée par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, qui s'applique au 1er janvier 2016. Le fonctionnement fiscal de la MGP s'organise autour de la neutralité financière qui implique des mécanismes de compensation entre les différents échelons territoriaux. L'assemblée métropolitaine de la MGP est composée de 209 élus communautaires, contre 25 à la GLA, élus au suffrage universel direct et ayant pour rôle de contrôler l'action du maire et de voter les budgets.

Plus récemment, la loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 juillet 2015 réorganise les compétences territoriales et le fonctionnement de la MGP. La loi NOTRe confie à la MGP la responsabilité de l'offre de logements qui se traduit au sein du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), dont le premier arrêt a été pris le 28 juin 2018. La stratégie affichée de la MGP est de construire de nouveaux quartiers, avec un objectif de mixité (fonctionnelle, sociale...) sur du foncier sous-valorisé ou sous-utilisé, qui a la particularité de s'intégrer dans une cohérence métropolitaine par sa proximité aux infrastructures de transport, existantes comme futures.

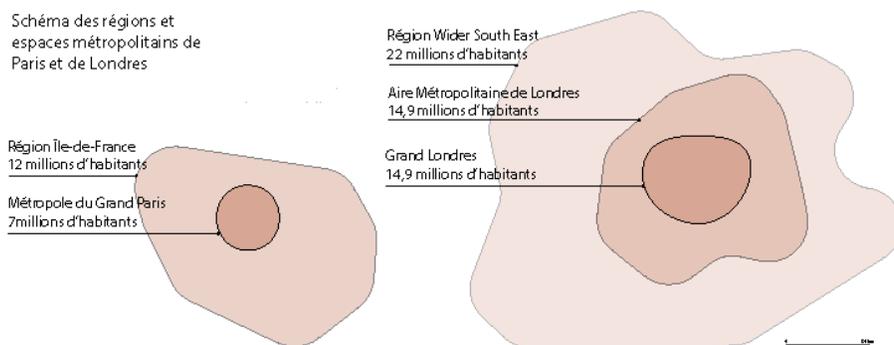
La MGP intègre les objectifs définis dès 2010 par la loi structurant le Grand Paris (qui stipule un objectif de construction de 70 000 logements par an à l'échelle régionale) et se donne pour objectif de construire 38 000 logements au sein de ses limites administratives. La loi nationale encadre la production de logement social avec un objectif de 25% des logements construits doivent être sociaux (loi ALUR).

Les deux institutions métropolitaines ont repris la compétence en matière de logement et ont pour objectif stratégique de construire rapidement de nombreux logements neufs afin d'influencer les prix de l'immobilier et de répondre à la demande de

logements dans les zones métropolitaines (Bowie, 2010). Ainsi, les institutions métropolitaines ont donné la priorité aux « politiques de production » afin de fournir de nouveaux logements dans leurs régions métropolitaines (Driant, 2015). Il ne s'agira pas, ici d'interroger la pertinence de la notion de « pénurie » face au manque de logements abordables dans des espaces en tension, ni de la disponibilité de logements « appropriés » en termes d'emplacement, quantité et qualité.

Par ailleurs, il semblerait que l'élément le plus significatif dans la définition stratégique de zones est le rapport entre logement et transport, qui ferait l'objet de négociation multi-niveaux et d'arrangements collectifs. Le logement est une compétence des métropoles, mais qui demeure partagée entre plusieurs échelles de gouvernement (*boroughs*, communes) et à l'interface avec des acteurs divers et variés. Le transport

Tableau 1 : Schémas des régions et espaces métropolitains de Paris et de Londres.



Source : Calafat 2019, issue d'une publication de l'Institut Paris Région (Fauconnet, 2017)

fait partie de l'engagement de l'État sur des orientations qui structurent fortement les autres échelles de décisions. Dès lors, se pose la question du degré d'intégration et de cohérence des stratégies pour le transport et le logement : les stratégies pour le transport et le logement sont-elles intégrées et cohérentes ? Partagent-elles la même temporalité ? Font-elles l'objet d'un effort équivalent à tous les niveaux institutionnels ?

De fait, même si les deux institutions métropolitaines ne sont pas facilement comparables par une architecture institutionnelle, des fonctionnements différents et des interactions différentes au sein de leur gouvernance respective (INET, 2015), elles utilisent des instruments publics spécifiques. Elles ont notamment recours à l'identification de zones stratégiques pour installer les « grands projets urbains » où construire du logement.

### **Des zones de projets comme outil stratégique pour le développement métropolitain**

L'identification de sites pour les « grands projets urbains » apparaît comme un instrument permettant aux deux régions métropolitaines de répondre à leurs objectifs de politiques publiques. L'étude de ces instruments permet de dépasser les limites d'une comparaison difficile entre deux objets peu comparables, à savoir les métropoles elles-mêmes. Néanmoins, elles font face aux mêmes difficultés dans leurs espaces de gouvernance respectifs.

Les deux institutions métropolitaines manquent d'instruments opérationnels, de capacités financières et d'expertise pour mettre en œuvre leurs politiques : elles dépendent d'une part des finances de l'État et disposent de ressources limitées pour acquérir du foncier ou agir de manière opérationnelle. D'autre part, elles s'appuient sur les autorités locales car elles ne sont pas compétentes pour prodiguer des autorisations d'urbanisme telles que les permis de construire. Désigner du foncier où développer de « grands projets urbains » participe à augmenter la capacité de mobilisation des métropoles qui s'affirment politiquement comme des acteurs coordinateurs au sein de leurs espaces de gouvernance respectifs, pour construire du logement.

Au travers de l'utilisation de tels outils, des partenariats entre les secteurs publics et privés se forment *ad hoc* pour programmer et réaliser le projet. Ce sont des instruments

incitatifs pour faire faire construire des logements qui ouvrent des espaces de négociation et de vente de foncier.

La GLA a défini ces zones comme étant des *Opportunity Areas* dans le *London Plan* sur des friches industrielles, des sites sous-utilisés ou sous-densifiés. Les *Opportunity Areas* sont des zones stratégiquement identifiées par la GLA afin de mobiliser à la fois des acteurs locaux et des acteurs privés au sein d'une dynamique de projet et de remplir ses objectifs de politiques publiques. La GLA établit, sur des études de faisabilité, ce que les sites peuvent accueillir en termes d'emplois et de logements (Table 2).

Ce programme existe depuis 2002 et est lié au principe de « ville compacte ». La GLA développe ses objectifs en matière de logement dans le cadre des *Strategic Housing Market Assessments* (SHLAAs), qui s'appuient sur des enquêtes de capacité pour mesurer les besoins et la demande en logements. Les promoteurs privés peuvent respecter les objectifs établis et/ou proposer un certain projet de régénération urbaine. Au-delà de ces enquêtes et évaluations de capacité, ces objectifs constituent une base de négociation potentielle entre les différents acteurs à savoir l'autorité locale (*borough*) et les promoteurs privés. Même si la GLA dispose de plus de marge de manœuvre via la section 106 ou le prélèvement sur les infrastructures communautaires pour capturer la valeur du terrain (Fainstein, 2012), l'identification de zones stratégiques est un moyen pour la GLA de contourner les *boroughs* et de disposer des investissements privés nécessaires pour atteindre ses objectifs, en les territorialisant et en donnant un cadre à la négociation. La GLA agit dans un contexte spécifique d'austérité budgétaire et de recomposition de l'État depuis les années 2010 et plus particulièrement de la loi de 2011 sur le localisme (*Localism Act*). Cette loi a aboli les institutions régionales de coopération dans la planification afin de donner la priorité à l'action locale. Depuis 2012, les autorités locales peuvent établir leurs propres plans locaux (Baker et Wong, 2013).

Au-delà de la nature institutionnelle de la GLA qui offre plus de marge de manœuvre que la MGP, le système de logement et le système de planification, dans lesquels s'inscrit la GLA, affaiblissent son action.

Tableau 2 : Emplois and logements, prévisions selon 'The Opportunity Area Planning Framework' (OAPF).

Source : Calafat 2019

Emplois and logements, prévisions selon 'The Opportunity Area Planning Framework' (OAPF)	Surface (ha)	Emplois prévus au minimum	Logements prévus au minimum	Statut du site
<i>Bexley Riverside</i>	1 347	7 000	4 000	Proposition
<i>Bromley</i>	69	2 000	2 500	Proposition
<i>Canada Water</i>	46	2 000	3 300	En cours d'adoption
<i>Carlton Riverside</i>	176	1 000	3 500	Etude en cours
<i>City Fringe/Tech City</i>	901	70 000	8 700	En cours d'adoption
<i>Colindale/ Burnt Oak</i>	262	2 000	12 500	Etude en cours
<i>Cricklewood/Brent Cross</i>	324	20 000	10 000	Adopté
<i>Croydon</i>	194	7 500	7 300	Adopté
<i>Deptford Creek/ Greenwich Riverside</i>	165	4 000	5 000	Proposition
<i>Earls Court &amp; West Kensington</i>	38	9 500	7 500	Adopté
<i>Elephant &amp; Castle</i>	88	5 000	5 000	Adopté
<i>Euston</i>	85	7 700	2 800	Adopté
<i>Greenwich Peninsula</i>	259	7 000	13 500	Adopté
<i>Harrow &amp; Wealdstone</i>	177	3 000	2 800	Adopté
<i>Heathrow</i>	700	12 000	9 000	Proposition
<i>Iford</i>	85	800	5 000	Etude en cours
<i>Isle of Dogs</i>	410	110 000	10 000	En cours d'adoption
<i>Kensal Canalside</i>	20	2 000	3 500	En cours d'adoption
<i>King's Cross-St Pancras</i>	53	25 000	1 900	Adopté
<i>Lewism, Catford and New Cross</i>	815	6 000	8 000	Proposition
<i>London Bridge, Borough &amp; Bankside</i>	155	25 000	1 900	Etude en cours
<i>London Riverside</i>	3000	16 000	26 500	En cours d'adoption
<i>Lower Lee Valley (including Stratford)</i>	1400	50 000	32 000	En cours d'adoption
<i>Old Kent Road</i>	114	1 000	2 500	Proposition
<i>Paddington</i>	38	5 000	1 000	Adopté
<i>Park Royal</i>	713	10 000	1 500	En cours d'adoption
<i>Old Oak Common</i>	155	55 000	24 000	En cours d'adoption
<i>Royal Docks &amp; Beckton Waterfront</i>	1100	6 000	11 000	En cours d'adoption
<i>Southll</i>	87	3 000	6 000	Adopté
<i>Tmesmead and Abbey Wood</i>	811	4 000	3 000	Etude en cours
<i>Tottenm Court Road</i>	19	5 000	500	Adopté
<i>Upper Lee Valley</i>	3900	15 000	20 100	Adopté
<i>Vauxall, Nine Elms, Battersea</i>	227	25 000	20 000	Adopté
<i>Victoria</i>	47	4 000	1 000	Adopté
<i>Waterloo</i>	78	15 000	2 500	Adopté
<i>Wembley</i>	239	11 000	11 500	Adopté
<i>White City</i>	110	10 000	6 000	Adopté
<i>Woolwich</i>	77	5 000	5 000	Adopté
TOTAL	18484	568500	301800	
MOYENNE PAR SITE	486	14961	7492	

En effet, dans le cas londonien, la viabilité économique des projets est cruciale dans le choix des développeurs privés et dans la programmation des projets qui entraîne le risque d'une réduction du nombre de logement social initialement prévu. La Section 106, datant d'une réforme du système de planification de 1990, stipule que chaque projet de plus de 10 logements doit avoir entre 35% et 50% de logement social et/ou logement abordable. Mais si le développeur privé montre que le projet n'est pas viable économiquement sur la base de ces objectifs, alors le nombre de logements sociaux peut baisser dans la programmation. Cette possibilité vient du *viability assessment*, clause qui devait avoir pour effet de levier d'engager les développeurs privés dans les projets en leur permettant de neutraliser une partie du risque dû à la construction de logements sociaux (Bowie, 2010). Ce *viability assessment*, d'abord pensé comme un moyen d'adapter le projet selon le contexte, a rapidement pu être détourné par des développeurs privés pour augmenter leur profit (Bowie, 2010).

Ainsi, si la GLA a les moyens institutionnels pour imposer des objectifs stratégiques à l'échelle locale, ces derniers sont « incitatifs », non contraignants et surtout soumis à négociation. Dès lors, les objectifs quantitatifs de construction sont le plus souvent suivis car la densification profite à la fois aux *boroughs* et aux développeurs. Or, la GLA est évincée des instances de négociation qui sont à la discrétion des *boroughs* et quand il s'agit de définir la programmation : les intentions qualitatives qui consisteraient à diversifier l'habitat avec des programmes abordables ne sont pas contrôlés par la GLA.

Le cas du projet Elephant and Castle est emblématique de l'effet pervers provoqué par la clause du *viability assessment* et par le système discrétionnaire britannique. C'est un projet de régénération urbaine sur 25 hectares qui vise à construire un nouveau cadre d'habitat sur l'ancien Heygate Estate Immobilier, composé de près de 3 000 logements datant des années 1970, dont 2 000 sont des logements sociaux.

La GLA intègre le parc d'Elephant and Castle au sein des *Opportunity Areas* de son premier London Plan, dès 2002, ce qui engage une dynamique de projet. En 2004, le borough Southwark publie un document de stratégie locale pour le redéveloppement de la zone, qui vise à désenclaver le site, et stipule que 432 logements sociaux devront être construits. Le développeur *Lendlease* se positionne sur le projet mais, in fine, sur

les 2 500 unités de logements prévus, seulement 74 sont du logement social et 500 logements sont dits « affordable » (abordables).

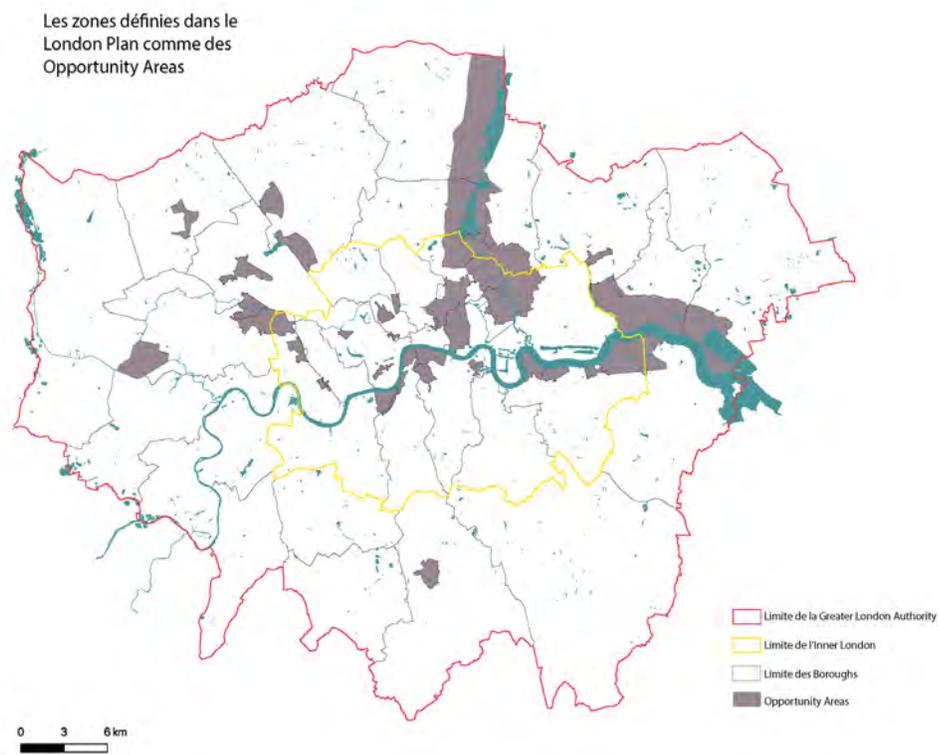
Dès 2012, des associations d'habitants se constituent pour demander plus de transparence sur le processus de négociation et une procédure judiciaire est engagée. Ce n'est qu'en 2015 que des documents sur le *viability assessment* du développeur immobilier sont transmis, révélant le calcul du profit établi par le développeur privé. Là où de manière usuelle les marges s'élèvent à 15%, *Lendlease* a établi une marge de 25%, et a établi un calcul basé sur des valeurs immobilières « actuelles » sans prendre en compte des effets d'entraînement et de montée des prix liée à une dynamique d'attractivité future. Par ce calcul, le développeur privé a minimisé le profit immobilier envisagé et a diminué la part de logements sociaux qu'il se disait « capable financièrement » de porter.

Au-delà des mécanismes de flexibilité qui portent un risque sur la diminution des objectifs de politiques publiques, ce que révèle cet exemple est que les négociations étaient à la discrétion du *borough*, et non de la GLA, révélant l'incapacité de la GLA à intervenir dans la chambre des négociations et à avoir un contrôle sur le projet.

La MGP a défini des zones stratégiques de projet, tout le long du tracé du nouveau réseau ferré qui desservira l'espace métropolitain (Grand Paris Express) et dans le territoire de l'agglomération métropolitaine au travers de l'appel à projets *Inventons la Métropole du Grand Paris*. Cet appel à projet s'inscrit dans la lignée de l'appel à projets urbains innovants (APUI) et de la dynamique initiée par la ville de Paris avec *Réinventer Paris*, lancé le 3 novembre 2014. Généralisés et institutionnalisés, une série d'appels à projets urbains innovants ont été lancés, ayant pour caractéristiques d'être à chaque fois différents. En particulier, la Métropole du Grand Paris, le gouvernement central et la Société du Grand Paris, en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, ont lancé en 2016 un APUI à l'échelle de la métropole, présenté comme « la plus grande consultation d'Europe en développement, urbanisme et architecture ».

Tableau 3 : Sites des Opportunity Areas.

Source : Amélie Calafat et Luisa Coppolino, issue d'une publication GLA



Dans un jeu stratégique complexe entre différents niveaux de gouvernance régionale, la Métropole du Grand Paris a énoncé l'objectif de fédérer un territoire aussi disparate que de se légitimer en tant qu'acteur chef de file. Les appels à projet urbains innovants *Inventons la Métropole du Grand Paris* (table 3) apparaissent comme la première forme de forte mobilisation par la MGP autour de la dynamique de projet urbain ; ainsi, la MGP s'inscrit dans l'urbanisme négocié, caractéristique des pratiques londoniennes, sans programmation fixe avec un objectif d'innovation procédurale pour encourager les initiatives privées.

L'attractivité et le fort potentiel du foncier en région parisienne ont permis à ces dispositifs un certain effet de levier dans plusieurs domaines (transition énergétique, revégétalisation, espace public, ville intelligente, etc.)

La sélection des sites précède les appels à projets, où des partenariats concurrents soumettent des programmes techniques et financiers détaillés comportant des propositions d'achat de terrains et d'aménagements : la troisième étape consiste en la sélection des propositions gagnantes sur 94 sites déjà sélectionnés, en 75 différentes municipalités et territoires.

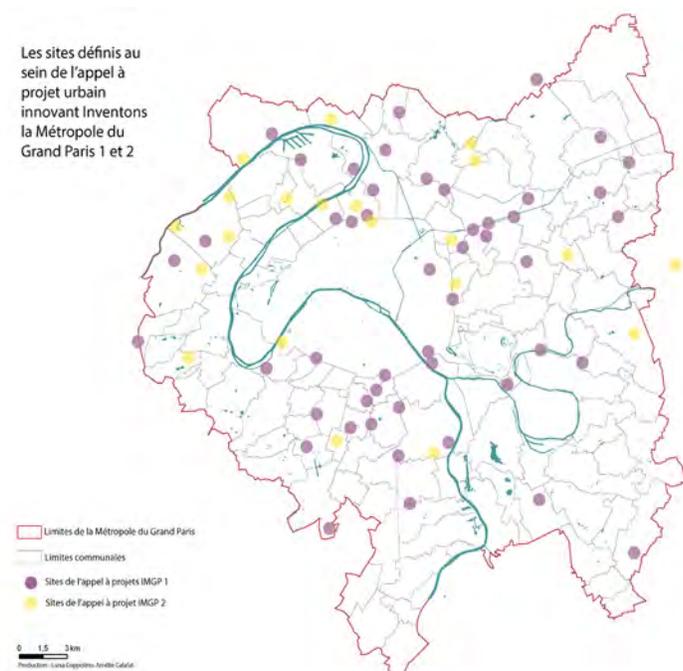
Au total, 51 équipes lauréates ont été sélectionnées en octobre 2017. Presque deux ans après la sélection des équipes lauréates, 5 permis de construire avaient été déposés. *Inventons la Métropole du Grand Paris* a fait l'objet d'une deuxième édition, lancée en mars 2018, au regard du « succès »<sup>23</sup> de la première. Initialement, 45 sites devaient être proposés, mais 15 ont été écartés pour des raisons de difficultés de maîtrise foncière. En juin 2019, 23 sites se sont vus attribués une équipe lauréate pour 4 sites infructueux. La programmation totale est de 475 000 m<sup>2</sup> de Surface de Plancher (SDP) dont 215 000 m<sup>2</sup> sont fléchés pour du logement (soit 3 500 logements). En tout, cette deuxième édition représente 2 milliards d'euros d'investissement contre 7,2 milliards pour la première.

La comparaison entre ces deux cas permet ainsi de mettre en perspective les approches sur la capacité des villes à adopter des stratégies. Ces instruments ouvrent des espaces de négociation différents que les deux institutions métropolitaines déploient pour adapter les systèmes de planification.

<sup>23</sup> Patrick Ollier, le président de la MGP, a fait plusieurs déclarations pour rappeler le « succès » de la première édition du concours international, voir <https://objectifgrandparis.fr/inventons-metropole-grand-paris-cest-reparti/>

Tableau 4 : Sites de l'appel à projet Inventons la Métropole du Grand Paris 1 et 2.

Source : Luisa Coppolino et Amélie Calafat, issue des publications IMGP



L'identification de ces zones de projets comme instrument stratégique permet d'investir dans le développement de sites sous-utilisés ou d'anciennes friches industrielles, qui peuvent recevoir des projets de densification. Le recours à un outil de désignation spatiale incite des développeurs privés à se positionner sur ces zones et à investir dans leur développement au travers de partenariats entre les secteurs publics et privés qui se forment ad hoc pour programmer et réaliser le projet. Cet outil ouvre des espaces de négociation – voire une « niche » inscrite dans un régime d'exception – qui prévaut afin de favoriser non seulement une forte densité mais également l'adaptation du projet aux aléas du marché. Ce sont des instruments incitatifs qui visent à (faire) construire des logements et qui ouvrent des espaces de négociation et de vente de foncier à des opérateurs privés.

Tableau 5 : Tableau comparatif des instruments développés par les deux métropoles.

	GLA	MGP	
<i>Instrument</i>	<i>Opportunity areas</i>	<i>Inventons la Métropole du Grand Paris</i>	<i>Inventons la Métropole du Grand Paris 2</i>
<i>Lieu de définition de l'instrument</i>	Le <i>London Plan</i> , bientôt <i>New London Plan</i> , au sien des OAPF ou des SDP	Appel à projet <i>Inventons la Métropole du Grand Paris</i>	Appel à projet <i>Inventons la Métropole du Grand Paris 2</i>
<i>Première apparition</i>	2002	2016	2018
<i>Nombre de sites</i>	38 sites	51 sites	23 sites
<i>Taille moyenne des sites</i>	Taille moyenne : 486 ha (allant de 19 ha (Tottenham Court Road) à 3,900 ha (Upper Lee Valley))	Taille moyenne : 2,57 ha	Taille moyenne : 1,8 ha (allant de 1 350 m <sup>2</sup> à 77 751 m <sup>2</sup> )
<i>Nombre de logements sur la totalité des sites</i>	301 800 logements prévus au minimum	14 300 logements prévus au minimum	3 500 logements prévus au minimum
<i>Visibilité et parution</i>	Parution dans revue spécialisée, promotion au MIPIM, réseaux de développeurs et de villes	Parution dans journaux, dans revue spécialisée, réseaux de développeurs et de villes	Parution dans journaux, dans revue spécialisée, réseaux de développeurs et de villes
<i>Statut du foncier</i>	Foncier public ou privé (avec parfois des sites avec plusieurs propriétaires)	Foncier public à 85% mais n'appartenant pas nécessairement au domaine public (propriétaires : les villes des sites de l'APUI, aménageurs publics, semi-publics et privés, EPF)	Foncier public ou privé. Si le foncier est public, il n'appartient pas nécessairement au domaine public (propriétaires : les villes des sites de l'APUI, aménageurs publics, semi-publics et privés, EPF)
<i>Indication de programmation préalable sur les sites</i>	Mise en évidence des capacités en logement et en emploi que peut recevoir le site par la GLA comme base de négociation et comme base incitative	Absence de programmation de la part de la MGP. Existence de documents d'urbanisme comme le PLU pour guider la programmation	Absence de programmation de la part de la MGP. Existence de documents d'urbanisme comme le PLU pour guider la programmation

Source : Calafat 2019

Le changement opéré dans le développement de stratégie ouvre la voie à des pratiques innovantes, non nécessairement permises par le recours à la planification par le plan, mais aussi à la restructuration des formes de gouvernance et des rapports de force. Les deux métropoles interviennent dans un contexte de compétition avec différents niveaux de gouvernance en termes de responsabilité et de ressources disponibles. En manque de moyens propres tels que des outils d'acquisition foncière, de capacités financières propres vis-à-vis des financements étatiques, et d'ingénierie pour mettre en œuvre leurs stratégies, cet instrument permet alors de :

- mettre à l'agenda des politiques de réallocation des investissements privés pour développer leurs territoires sur des zones sous-développées ;
- positionner avantageusement certaines ressources foncières au sein de leurs gouvernances territoriales.

### **Expérimentations et opportunisme**

A partir de ces expériences, nous pouvons provisoirement extraire certaines caractéristiques et limites des stratégies spatiales. Mettant à distance l'affirmation qui veut que l'analyse, la stratégie et le projet soient scientifiquement interconnectés selon la logique implacable du plan, nous essayons de montrer que ces trois dimensions sont finalement étroitement imbriquées sans impliquer forcément des résultats aléatoires. Ainsi, la planification par projet demeurerait à l'opposé de la planification inscrite dans une logique hiérarchique, sans dégager un processus au hasard. Il s'agirait, suivant notre hypothèse, d'une stratégie *ex post* qui se construirait au carrefour de différentes logiques politiques. Les nombreux éléments communs aux programmes entre Londres et Paris nous permettent d'indiquer la séquence idéale de cette stratégie dont les effets, il faut le rappeler, sont encore à vérifier.

Premièrement, la séquence induite par ces instruments est similaire : identification des zones stratégiques en fonction de possibilité de libération foncière ; valorisation foncière et dynamique de projet ; négociation du programme avec les groupements pluridisciplinaires de promoteurs. Dans les deux cas, la valeur est produite par l'action qui est elle-même induite par les projets, au contraire d'une logique qui voudrait justi-

fier au préalable des choix de projet à suivre. Deuxièmement, des éléments spatialisés sont introduits en amont dans des processus, notamment le choix des sites, dont l'effet est de rapprocher des objectifs stratégiques trop généraux (parfois énoncés dans des schémas de développement régionaux) et les impacts attendus sur le développement urbain.

De plus, une dimension stratégique explicite s'y retrouve, au regard des attentes quant à la combinaison d'activités de commerce, de logement et d'autres activités dans le même programme. A nouveau, le mix est généré *a posteriori*, il s'agit donc d'un effet plus que d'une intention qui correspond à la volonté d'innovation même au-delà du programme, et d'efficacité.

Mais si la séquence semble similaire, et montre certains avantages sur le plan conceptuel, la mise en œuvre de ces stratégies *ex post* diffère entre Londres et Paris car les deux villes s'inscrivent dans des systèmes de planification différents. Ces derniers conditionnent les espaces de négociation et la capacité des institutions métropolitaines à maintenir leurs objectifs de politique publique et montrent avec force l'imbrication politique de ces projets.

Une autre différence importante concerne la dimension du site, qui affecte la complexité des opérations et par conséquent la force des opérateurs : les sites parisiens sont équivalents à la taille d'un projet urbain ; les zones de Londres sont d'énormes secteurs dans lesquels plusieurs opérations peuvent se développer simultanément.

Par ailleurs, les deux institutions ne sont pas présentes de la même manière dans ces espaces de négociation. La GLA est presque absente car la responsabilité revient aux *boroughs*, tandis que la MGP s'est positionnée comme un arbitre au sein de ces espaces. Londres s'inscrit dans une tradition d'urbanisme négocié, tandis que Paris revendique plus de contrôle sur le foncier.

Malgré les risques de perte de contrôle sur l'atteinte des objectifs de politiques publiques, la MGP peut plus largement s'appuyer sur l'État et sur la Région Île-de-France pour la libération du foncier, par la présence d'Établissement Public d'Aménagement, d'aménageurs publics ou parapublics comme les Sociétés d'Économie Mixtes et les Sociétés Locales d'Aménagements mais aussi de l'Établissement Public Foncier d'Île-de-

France. La MGP peut ainsi prévoir ses sites selon des facilitations foncières et s'appuyer sur les outils de zone d'aménagement concerté. Ce sont des outils et un panel d'acteurs publics ou parapublics qui s'inscrivent dans le système de planification français et qui sont des relais territoriaux pour s'assurer de l'atteinte d'objectifs de politique publique. Dans une négociation avec les développeurs privés, la loi SRU, la loi sur le Grand Paris et la loi ALUR émettent des objectifs de construction de logements sociaux et intermédiaires moins sujets à une remise en cause. Ainsi, le système de planification dans lequel s'inscrit la MGP semble assurer a priori plus de certitude quant à l'atteinte des objectifs de politique publique.

Pour conclure, ces stratégies *ex post* semblent souvent caractérisées par deux approches traitées par la littérature - l'opportunisme et l'expérimentation - qui permettent d'aborder la manière dont des routines de régulation sont reconfigurées par la suite.

Par le premier terme, nous nous référons à une approche au cas par cas (comme dans l'approche de la fenêtre d'opportunité) qui s'appuie sur des solutions *ad hoc* et sur la recherche d'avantages de court terme. Cependant, l'opportunisme (au même titre que l'incrémentalisme à la Lindblom) n'est pas le contraire d'une approche stratégique, mais plutôt une manière de décrire la nature empirique de tout assemblage de politiques (Brownill, O'Hara, 2015). Pour aller plus loin, l'opportunisme est souvent apparu - bien que sous différentes formes (Tasan-Kok, 2008) - au cours du processus historique qui a essayé de rendre la planification plus flexible et innovante (Motte 2011, Pinson 2009).

Nous concevons, alors, l'expérimentation comme « l'acte de définir et de créer des niches... orientées vers la sélection et la conservation de pratiques émergentes » (Savini, Bertolini, 2018), partageant le but d'émanciper la notion d'expérience du paradigme techno-managérial (Savini, 2018).

La notion d'opportunité ressemble à celle des fenêtres d'opportunité qu'ouvrent ces zones de projets. La notion d'expérimentation met en lumière les nouvelles pratiques qui émergent au cours des perturbations du système de planification. Au cœur même de la perturbation, résiderait en fait un geste novateur, visant à produire un ordre institutionnel différent (Avelino et Grin 2017 ; Hoffman, 2013).

Ainsi, ces deux notions sont intrinsèquement politiques, avec une posture d'innovation, dont le but est notamment de produire un ordre institutionnel différent. Ensemble, elles permettent enfin d'imaginer des modalités adéquates aux nouveaux défis pour aligner volonté politique, approche stratégique, ressources et acteurs disponibles et d'engager une politique publique autant dans sa définition que dans sa mise en œuvre.

## Références

L. Albrechts, P. Healey, K.R. Kunzmann, « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of American Planning Association*, n° 69 (2), 2003, pp. 113-129.

F. Avelino, J. Grin « Beyond deconstruction. A reconstructive perspective on sustainability transition governance ». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n° 22, 2017, pp. 15-25.

M. Baker, C. Wong, « The Delusion of Strategic Spatial Planning: What's Left After the Labour Government's English Regional Experiment? », *Planning Practice & Research*, n° 28 (1), 2013, pp. 83-103.

D. Béhar, E. Bellanger, A. Del Pirou, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques*, 2018.

D. Béhar, P. Estèbe, « La planification au péril du SDRIF », *Urbanisme (Hors-Série)*, 29, 2006, pp. 23-25.

D. Béhar, A. Delpirou, « Des projets sans boussole ? Quelle place pour « Inventons la Métropole » dans le chantier du Grand Paris ? », *Métropolitiques*, 2018

D. Bowie, « Beyond the compact city: a London case study. Spatial impacts, social polarisation, sustainable development and social justice. » in Joss, S. (ed.), *International Eco-Cities Initiative Reflections Series*, n° 19, 2017, p 30.

D. Bowie, *Politics, planning and homes in a world city*, London: Routledge, 2010.

D. Bowie, « Strategic planning in the London Metropolitan Region » *Town and Country Planning*, 85 (8), 2018, pp. 304-6.

S. Brownill, G. O'Hara, « From planning to opportunism? Reexamining the creation of the London Development Corporation », *Planning Perspectives*, n° 30:4, 2015, pp. 537-570.

A. Calafat, *Les « grands projets » de la Great London Authority (GLA) et la Métropole du Grand Paris*, Mémoire, Cycle d'urbanisme de SciencesPo, Paris, 2019.

C. Colomb, « Un affaiblissement du métier d'urbaniste dans le secteur public ? » *Urbanisme*, 415, 2019.

M. Cremaschi, A. Del Pirou, D. Rivière, C. Salone (dir.) *Métropoles et régions, entre*

concurrences et complémentarités. *Regards croisés France et Italie*, Planum, 2015.

M. Cremaschi (dir.) *Met ropoli attraverso la crisi*. Bologna: il Mulino, 2016.

Ch. Demazière, J. Serrano « The role of strategic spatial planning in territorial sustainability. *Situated Practices of Strategic Planning: An international perspective*, 2016, pp. 101-131.

X. Desjardins, « Greater Paris and its lessons for metropolitan strategic planning », *Town Planning Review*, n° 89(1), 2018, pp. 1-22.

X. Desjardins, N. Douay et V. Gagnière, « Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, Vol. 87/2, 2012, pp. 209-224.

J.-C. Driant, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *L'Économie politique*, n° 65, 2015, pp. 23-33.

M. Drozd. « La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance 'stratégique' du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité », *Métropoles*, n° 19, 2016.

P. Elinbaum, D. Galland « Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process », *European Planning Studies*, 2016.

T. Enright, « Metropolitan governance in Paris », *The Routledge Companion to the Suburbs*, 2018, pp. 243-253.

L. Fauconnet, « Grand Paris : ce que nous disent les autres métropoles du monde » *Chronique du Grand Paris* n° 10, IPR, déc. 2017

B. Giblin, D. Papin, Ph. Subra, « Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales », *Hérodote*, n° 101, pp. 26-56.

J. Hoffman, « Theorizing power in transition studies: The role of creativity and novel practices in structural change. *Policy Sciences*, n° 46(3), 2013, pp. 257-275.

IAU Île-de-France (2018) *Étude Métropolisation et habitat. Contribution au diagnostic du programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH)*, Sept. 2018.

INET (Institut National des Études Territoriales), *Rapport sur La Métropole Du Grand Londres*, Novembre, 2015, p. 171.

R. Kleinhaus, M. Van Ham, « Lessons learned from the largest tenure-mix operation in the world: right to buy in The United Kingdom », *Cityscape*, 15, n° 2, 2013, pp. 101-117.

P. Le Galès, « Neoliberalism and urban change: Stretching a good idea too far? », *Territory, Politics, Governance*, n° 4.2, 2016, pp. 154-172.

L. Mazza, « Technical knowledge and planning actions », *Planning Theory*, n° 1(1), 2002, pp. 11-26.

A. Motte « Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines » *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 2011, pp. 55-67.

R. Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 23, 3, 2016, pp. 327-353.

G. Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presse de Sciences Po, 2009.

M. Reimer, P. Getimis., M. Blotevogel « A comparative perspective » In *Spatial planning systems and practices in Europe*, 2014, pp. 21-40.

F. Savini, L. Bertolini, "Urban experimentation as a politics of niches." *Environment and Planning A: Economy and Space*, n° 51.4, 2019, 831-848.

F. Savini, « Crafted imagination: Future builders and the contemporary logic of experimentation », In: Lindner C and Meissner M (dir.) *The Routledge Companion to Urban Imaginaries*. London: Routledge, 2018, pp. 424-437.

M. Storper, « The neo-liberal city as idea and reality », *Territory, Politics, Governance*, 2016, pp. 241-263.

T. Tasan-Kok, « Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? », *International Planning Studies*, 13:3, 2008, pp. 183-195.

R. Verhage, M. Baker, P. Boino « *Strategic spatial planning at the metropolitan level* », in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (Dir.). *Spatial planning systems of Britain and France: A comparative analysis*, Routledge, 2007.

O. Wainwright « Revealed: how developers exploit flawed planning system to minimise affordable housing », *The Guardian*, 25 June 2015.

### Autre

Conférence « Where on earth can London build 100,000 homes a year? », organisée par l'organisme New London Architecture, Housing Programme, Lundi 29 Octobre, à The Building Centre, Londres.

#### *Sites internet des institutions métropolitaines*

<http://www.metropolegrandparis.fr>

<https://v1.inventonslametropolegrandparis.fr>

<https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

[http://mgp.pmhh.fr/wp-content/uploads/2018/07/PMHH\\_ORIENTATIONS\\_1er-arrêt.pdf](http://mgp.pmhh.fr/wp-content/uploads/2018/07/PMHH_ORIENTATIONS_1er-arrêt.pdf)

<https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land>

[https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new\\_london\\_plan\\_december\\_2017.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf)

<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/opportunity-areas-map-0>

<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/current-london-plan/london-plan-chapter-two-londons-places/policy-0>

<https://www.london.gov.uk/moderngovmb/documents/s61118/09a%20Housing%20Delivery%20Report%20June%2018.pdf>

#### *Sites d'institutions spécialisées*

<https://www.institutparisregion.fr/>

<https://www.apur.org/fr>

#### *Sites de revues spécialisées*

<https://www.lemoniteur.fr>

<https://objectifgrandparis.fr>



## CHAPITRE 9

# L'IMPOSSIBLE GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE : UNE RÉALITÉ TERRITORIALE NUANCÉE PAR LA CULTURE ?

Boris Grésillon  
Mathilde Vignau



Depuis le début des années 1980, les gouvernements français ont défendu une politique décentralisée qui s'est principalement construite en trois temps. En premier lieu, les lois Defferre de 1982 et 1983, considérées comme le premier acte de la décentralisation qui détermine les prérogatives, les libertés et les compétences des collectivités territoriales. Puis, l'acte II, initié en 2003 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin qui précise l'organisation décentralisée de la République. Enfin, plus récemment, le projet de loi présenté en 2013 par la ministre Marylise Lebranchu<sup>24</sup> considéré comme le troisième acte de décentralisation qui vise à simplifier le « millefeuille territorial » (Frémont, 2014) français et à clarifier les compétences des différentes collectivités (Dussopt, 2015).

Cette troisième étape, et plus précisément le volet sur la loi Maptam, nous intéresse particulièrement dans le sens où il aboutit à la création effective au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de 10 métropoles de plus de 400 000 habitants<sup>25</sup>. En parallèle, ce texte propose également de créer trois métropoles au statut spécifique : le Grand Paris, le Grand Lyon<sup>26</sup> et la Métropole Aix-Marseille Provence (AMP).

Pendant longtemps, à Marseille, « ville impossible » (Viard, 1995), et dans la région marseillaise, ni la logique métropolitaine ni les lois favorisant la métropolisation n'ont prévalu. L'un des objectifs de cet article sera de comprendre pourquoi. Toutefois, la ville-centre et les 90 communes de son hinterland sont parvenues à s'allier au sein de la structure « Marseille-Provence 2013 : capitale européenne de la culture » pour faire vivre un territoire culturel métropolitain. Deux ans seulement après la fin de l'opération « MP 2013 », la nouvelle métropole Aix-Marseille-Métropole, permise par la loi Lebran-

24 Ce projet de loi se divise en trois volets : la Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), la Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et enfin, la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NoTRE). Tous les textes législatifs sont consultables dans leur intégralité sur le site [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

25 Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier, auxquelles s'ajoute la ville de Nancy (Métropole du Grand Nancy créée le 1<sup>er</sup> juillet 2016) et qui rejoignent la ville de Nice, métropole depuis 2012.

26 La métropole du Grand Lyon est également créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

chu, voit le jour. Dès lors, il est tentant de se demander dans quelle mesure le succès de la capitale européenne de la culture, sur un périmètre à peu près équivalent à celui de la future métropole AMP, a favorisé l'éclosion de celle-ci. Telle sera notre hypothèse centrale, que l'on peut formuler en des termes plus directs : un projet culturel majeur a-t-il pu déboucher sur un projet urbain d'envergure ? Enfin, si tel était le cas, la région urbaine marseillaise ne jouerait-elle pas un rôle pionnier en France et en Europe, et ne pourrait-elle pas, le cas échéant, servir de nouvelle référence à une Europe urbaine en pleine révolution métropolitaine (Musterd et Murrie, 2010, Cattán, 2019).

Pour répondre à cette question, nous rappellerons tout d'abord la réalité d'un territoire politiquement morcelé. Puis nous analyserons plus précisément l'opération MP 2013 sous l'angle des enjeux territoriaux. Enfin, nous tenterons de répondre à la question centrale en mettant en relation «MP 2013» et le projet «AMP».

Cette contribution est fondée non seulement sur une revue de littérature et une revue de la presse locale depuis l'année 2000 mais aussi sur une longue pratique du terrain marseillais et métropolitain qui a pris diverses formes, à la fois qualitatives et quantitatives : entretiens avec des acteurs culturels et urbains locaux, questionnaires, observation participante, réalisation d'un matériau statistique et cartographique de première main, etc. Dans le cadre imparti à cet article, nous pouvons n'en présenter qu'une petite partie. Les lecteurs intéressés pourront se référer aux autres contributions des auteurs indiquées en bibliographie.

### **Un conflit territorial ancien contrebalancé par des politiques événementielles**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'État français officialise la création de la métropole Aix-Marseille Provence en dépit de nombreuses contestations politiques locales. Cet « accouchement dans la douleur » (Douay, 2013) témoigne de l'opposition d'une majorité des maires buco-rhodaniens à l'idée de s'associer au sein de l'une des plus grandes intercommunalités françaises (AGAM, 2016) et il s'inscrit dans la continuité de conflits territoriaux anciens. Une telle situation affecte indéniablement l'aménagement du territoire et engendre plusieurs difficultés que certains décideurs locaux vont tenter de dépasser en développant des stratégies politiques orientées vers l'événementiel. Ces initiatives ba-

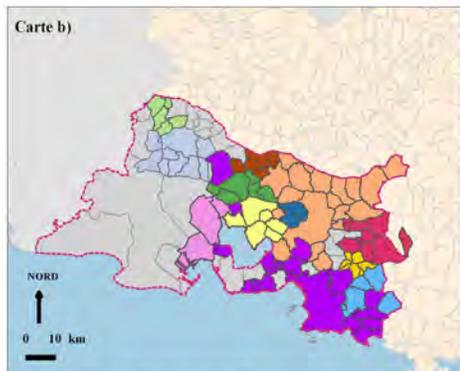
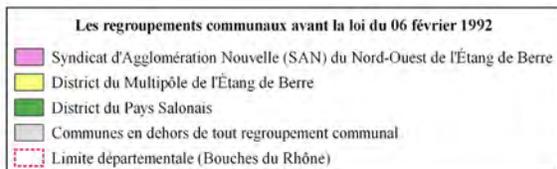
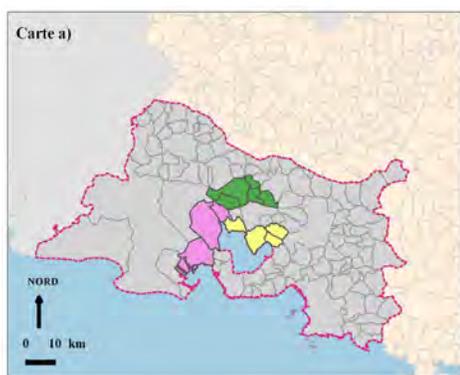
sées sur les champs du divertissement et de la culture s'inscrivent d'abord à l'échelon communal mais induisent progressivement un renforcement de la cohésion territoriale métropolitaine.

### ***Une situation institutionnelle et politique complexe depuis plusieurs décennies***

Malgré l'émergence d'une pensée métropolitaine à partir des années 1930 (BORRUEY, 2001), le fait métropolitain peine à se concrétiser au sein du périmètre buco-rhodanien. Ce dernier est indubitablement marqué par de profondes divisions politiques qui favorisent la création d'un territoire polynucléaire. La faible volonté des élus locaux de partager leurs compétences dans de vastes entités territoriales affecte grandement l'organisation intercommunale qui se fait tardivement et de manière incohérente.

En 1966, au moment de la création des premiers regroupements communaux autour des villes de Bordeaux, Lyon et Strasbourg, le sud-est français se distingue par la décision du maire socialiste de Marseille Gaston Defferre, qui refuse d'établir une communauté urbaine autour de la cité phocéenne par peur d'intégrer les mairies communistes de la «ceinture rouge» et les mairies de droite et de perdre ainsi la majorité au sein de la future structure intercommunale (Chouraqui et Langevin, 2000). Jusqu'au début des années 1980, le département des Bouches-du-Rhône est donc peu concerné par les dynamiques intercommunales et seuls trois regroupements territoriaux – autour de l'Etang de Berre et de Salon-de-Provence, donc loin de Marseille et d'Aix, les deux principales villes de la région – sont créés avant l'adoption du premier volet de la loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) en février 1992 (Carte 1a, page suivante). Cette loi marque néanmoins le début d'une nouvelle dynamique de concentration avec la création successive de neuf regroupements territoriaux (Carte 1b, page suivante) jusqu'en 1999. Ces derniers correspondent majoritairement à des communautés de communes ou d'agglomérations qui offrent plusieurs avantages, notamment économiques, à travers le versement par l'État d'une dotation globale de fonctionnement. Toutefois, si le nombre d'intercommunalités augmente au sein du département, la cohérence des regroupements territoriaux n'est pas toujours optimale. Cela est particulièrement visible en ce qui concerne la communauté urbaine Marseille-Provence-Mé-

Carte 1 : Évolutions des regroupements territoriaux dans les Bouches-du-Rhône avant et après la loi du 6 février 1992.



Source: DOUAY N., 2013, "Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur", in *Metropolitiques.eu*

Mathilde VIGNAU - 23/05/2018 - QGIS 2.18 - Projection Lambert 93

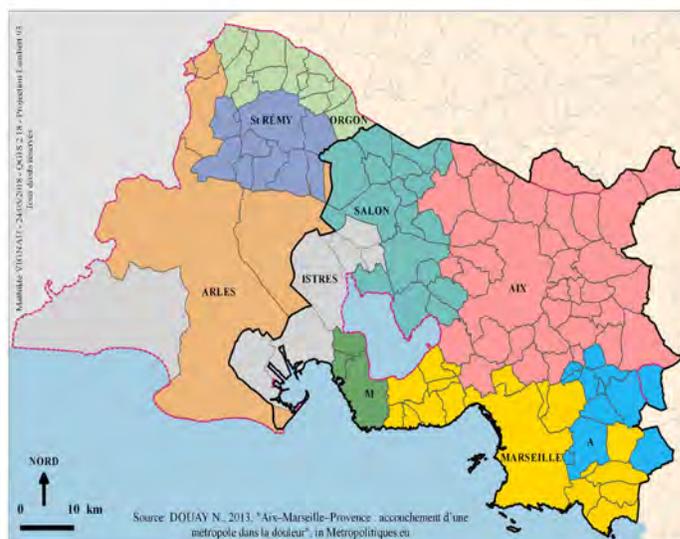
tropole (MPM) qui souffre de plusieurs ruptures et discontinuités territoriales. MPM n'intègre ainsi ni la commune limitrophe d'Aubagne, pourtant distante de moins de 20 km et en continuité urbaine avec la ville-centre, ni la commune d'Aix-en-Provence et ses satellites, elle aussi en continuité urbaine avec Marseille via l'autoroute A7 et les communes la bordant (Bouc-Bel-Air, Cabriès, Septèmes-les-Vallons) mais surtout via l'immense zone commerciale de Plan-de-Campagne située à équidistance d'Aix et de Marseille.

Cette incohérence intercommunale n'est pas tout à fait réglée après l'adoption de la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999. Cette dernière induit, cependant, une réorganisation territoriale des regroupements communaux buco-rhodaniens qui sont plus homogènes et forment les contours des six futurs Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) qui fusionneront le 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans la Métropole AMP (Carte 2, page suivante).

Pour autant, au début des années 2000, cette homogénéisation intercommunale ne traduit en rien la volonté de créer une métropole plus vaste qui associerait les plus grandes villes du périmètre à commencer par Aix-en-Provence et Marseille. Au contraire, les intercommunalités créées restent profondément hermétiques les unes aux autres et les antagonismes politiques – surtout vis-à-vis de Marseille, perçue comme une menace par la plupart des communes de son *hinterland* –, sont toujours très forts. Malgré les nombreux enjeux (développement économique, protection de l'environnement, réorganisation des transports...), qui découlent d'une plus grande cohésion territoriale (Donzel, 2014), les élus politiques locaux sont particulièrement réfractaires au projet métropolitain qui est d'autant plus rejeté au moment des élections municipales de 2001, 2008 et 2014 que les intérêts communaux prédominent. Un tel positionnement politique accentue l'image d'un territoire profondément divisé et entretient les nombreuses inégalités qui existent entre ses pôles (Barret et al., 2013).

Au-delà des grandes disparités de richesses (Ettouati, 2015) qui transparaissent particulièrement entre les villes d'Aix-en-Provence et de Marseille, l'absence d'une véri-

Carte 2 : Évolution de l'intercommunalité à l'échelle buco-rhodanienne à partir de 1999.



Source: DOUAY N., 2013, "Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur", in *Métropolitiques.eu*

#### Les regroupements communaux après 1999

- Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole
- Communauté d'agglomération Aggloprovence
- Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
- SAN Ouest Provence
- Communauté d'agglomération du Pays de Martigues
- Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile

#### Regroupements communaux en dehors de la métropole AMP

- Communauté d'agglomération Terre de Provence
- Communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagne
- Communauté de communes La Vallée des Baux et des Alpilles

- Limite départementale (Bouches du Rhône)
- Les six EPCI fusionnés dans la Métropole AMP
- Limites communales (PACA)

table cohésion métropolitaine induit plusieurs problèmes concrets qui se traduisent entre autres, par le faible aménagement des réseaux de transports ou encore par la redondance des équipements culturels (Girard, Grésillon, 2004). De telles problématiques territoriales renforcent finalement les crises (économiques, culturelles, démographiques...), particulièrement visibles à Marseille depuis le début des années 1970. Faisant face à un tel constat, les décideurs locaux marseillais font le pari – à la fin des années 1990 –, de renouer avec la croissance par l'organisation d'événements sportifs et culturels. Si avant 2013 ces initiatives restent très centrées autour de l'échelon

communal, elles traduisent progressivement des changements d'échelle en faveur du projet métropolitain.

### ***Valoriser les initiatives événementielles en changeant progressivement d'échelle***

Dans un premier temps, les stratégies politiques s'appuyant sur l'organisation d'événements s'inscrivent principalement à l'échelle des communes. Cela se vérifie particulièrement bien dans le cas de Marseille où les élus cherchent à impulser, à travers le sport et la culture, un nouveau dynamisme territorial, rompant ainsi avec l'inertie générale propre à la deuxième ville française. À ce titre, l'accueil de plusieurs matchs et l'organisation d'une demi-finale au stade Vélodrome lors de la coupe du monde de la Fifa, pendant l'été 1998, constitue un premier exemple réussi de valorisation des initiatives événementielles à Marseille. Par la suite, la municipalité phocéenne tente de pérenniser ce succès en organisant coup sur coup les parades de *La Massalia* en 1999 pour célébrer les 2600 ans de la ville et de *La Marscéleste* en l'an 2000, pour fêter le passage au nouveau millénaire. Bien que très courts (les deux parades durent seulement un week-end), ces événements connaissent un réel succès populaire auprès des Marseillais ce qui encourage les décideurs locaux à organiser d'autres événements de ce type. Ainsi, dès 2003, Marseille dépose sa candidature pour accueillir la 32<sup>ème</sup> Coupe de l'America, prévue en 2007. Mais ce projet se solde par un échec puisque, parmi les huit villes européennes en compétition, c'est Valence qui est finalement choisie pour organiser la régata de luxe.

Toutefois, cette défaite ne signe pas l'arrêt de la stratégie événementielle poursuivie par Marseille. Au contraire, forts du soutien des acteurs économiques (Groupe des Mécènes du Sud, Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille-Provence) qui voient dans chaque événement de nouvelles opportunités d'attractivité et de développement, les élus marseillais déposent le 29 mars 2004 le dossier de candidature de la ville pour l'obtention du titre de capitale européenne de la culture (CEC) en 2013.

À bien des égards ce projet se distingue des précédents. Les temporalités liées à ce titre sont sans commune mesure avec celles des courts événements menés à Marseille

jusqu'alors. Il s'agit pour la ville porteuse du label d'organiser des festivités culturelles pendant une année entière. Or, en 2004, l'ampleur d'un tel projet dépasse clairement les capacités de la cité phocéenne dont l'offre culturelle souffre toujours de grandes carences. L'idée de changer d'échelle en s'associant à d'autres communes du département des Bouches-du-Rhône ou de la région PACA pour proposer un programme culturel commun devient donc rapidement une évidence. Finalement, en décembre 2007, c'est le territoire Marseille-Provence, composé de plus de 90 communes – dont Aix-en-Provence, Arles, Aubagne ou encore Toulon –, qui défend sa candidature face à Lyon, Toulouse et Bordeaux, devant un jury d'experts européens.

La création *ex nihilo* d'un territoire culturel incluant plusieurs communes antagonistes sur le plan politique s'avère fructueuse puisqu'en septembre 2008, Marseille et les communes associées dans le projet Marseille-Provence 2013 (MP 2013) obtiennent finalement le titre tant espéré. Malgré la permanence de plusieurs freins et conflits durant les phases de candidature et parfois même après l'obtention du titre – l'on pense par exemple au retrait du territoire Toulon-Provence-Métropole qui se désengage du projet en 2011 ou encore aux menaces constantes que Maryse Joissains, députée-maire d'Aix-en-Provence, fait planer sur la participation aixoise tout au long des phases de préparation de l'événement –, le changement d'échelle des stratégies politiques événementielles est prégnant. Cette labellisation hors normes du point de vue de la superficie territoriale concernée n'est pas sans rappeler celle de l'ancienne région industrielle allemande d'Essen-Ruhr qui avait obtenu le titre de capitale européenne de la culture en 2010 et s'étend sur un territoire de 5 millions d'habitants. Dans les deux cas, les projets métropolitain et culturel sont liés. Or, si dans le cas de la Ruhr l'événement culturel parachève un processus métropolitain à l'œuvre depuis plusieurs décennies, la situation est radicalement différente pour le territoire Marseille-Provence qui semble s'appuyer sur un grand événement culturel pour amorcer le fait métropolitain. Le pari est osé. À ce titre, lors d'un entretien réalisé en juin 2017, Ulrich Fuchs, ancien directeur général adjoint de l'association Marseille-Provence 2013, déclare : « *Nous étions plus ou moins, pour quelques-uns, le cheval de Troie pour imposer la métropolisation que d'autres ne voulaient pas.* »

### **Amorcer le projet métropolitain par le grand événement MP 2013**

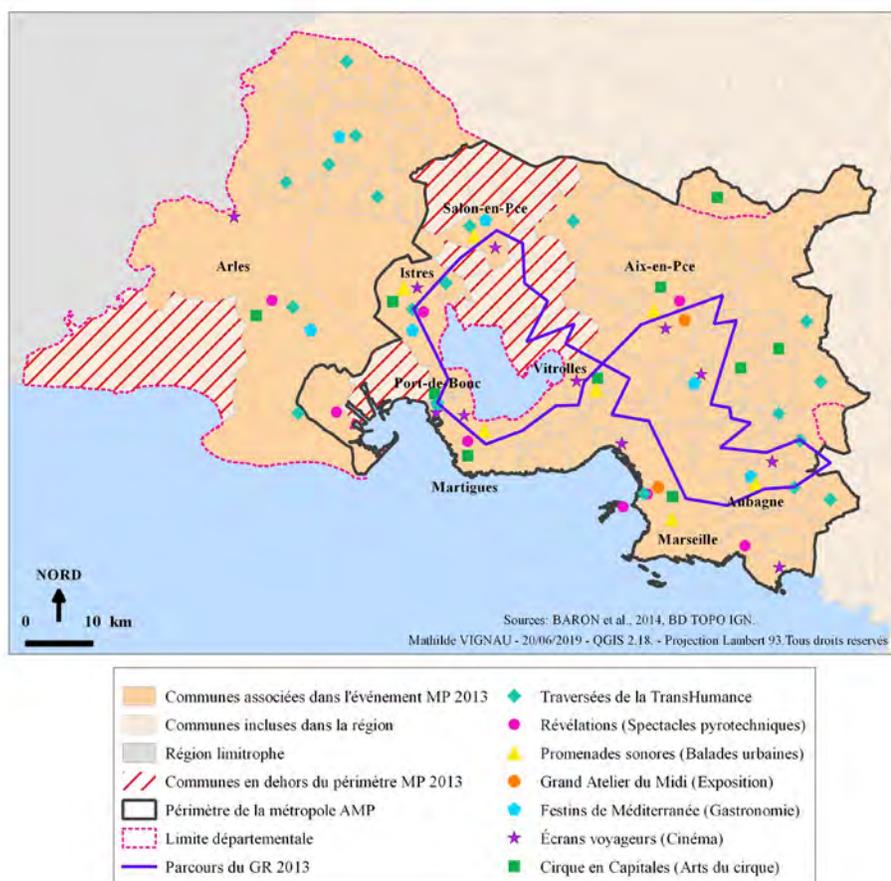
En dépit des réticences de quelques élus locaux concernant ce grand événement culturel, la réalisation de celui-ci devient effective entre janvier et décembre 2013 et concerne plus de 90 villes associées autour d'une programmation culturelle commune. L'hypothèse selon laquelle l'événement culturel MP 2013 aurait permis d'amorcer le projet métropolitain autour du périmètre buco-rhodanien est d'abord étayée par le nombre de manifestations multi-situées qui associent plusieurs communes pendant l'année capitale. Par ailleurs, les premiers bilans de l'événement MP 2013 témoignent d'une réussite économique et médiatique pour l'ensemble du territoire labellisé. Ces éléments renforcent l'idée selon laquelle la cohésion métropolitaine est non seulement possible mais qu'elle contribue en outre au développement territorial de tout le périmètre concerné.

### ***L'indéniable renforcement de la cohésion territoriale métropolitaine par la culture***

Au-delà des acteurs économiques et politiques, le grand événement culturel MP 2013 a également rassemblé de nombreux artistes ou acteurs culturels. Or, plusieurs d'entre eux ont adopté dès le début de l'année MP 2013 (et parfois même bien avant cet événement), une stratégie métropolitaine affirmée. C'est le cas par exemple de Dominique Bluzet, directeur des Théâtres<sup>27</sup> à Aix-en-Provence et Marseille, qui défend l'ancrage métropolitain de la culture depuis de nombreuses années. À ce titre il déclare lors d'un entretien réalisé en juillet 2017: « on a commencé à réfléchir à la notion de territoire en 1995, il y a donc plus de 20 ans, quand j'ai récupéré le théâtre du Jeu de Paume à Aix-en-Provence, [...] l'idée était [...] de créer le couple : Gymnase-Jeu de Paume et, au-delà de ça, de fusionner la proposition artistique en une seule. Ce ne sont pas les spectacles qui se déplaceraient d'une ville à l'autre mais les publics. Pourquoi ? Parce que ça me permettait

27 Les Théâtres regroupent quatre infrastructures spécifiques à savoir : les théâtres du Gymnase et des Bernardines à Marseille, ainsi que le théâtre du Jeu de Paume et le Grand Théâtre de Provence (GTP) à Aix-en-Provence.

Carte 3 : Exemples de manifestations culturelles multi-situées lors de l'événement MP 2013.



*de mettre en exergue le fait qu'il n'y avait pas de transports et, avant même que l'on ne parle de métropole, de poser la question de la mutualisation des outils culturels. ».*

Ce témoignage, au même titre que le positionnement défendu par D. Bluzet, s'inscrit dans le sillage d'une partie de la programmation culturelle mise en œuvre dans le cadre de l'événement MP 2013. En effet, dès l'obtention du titre européen, plusieurs artistes et acteurs culturels vont constater les similitudes territoriales qui existent entre le périmètre MP 2013 et celui de la future métropole AMP. Selon eux, la programmation culturelle doit donc servir au renforcement de la cohésion métropolitaine entre les communes qui participent à l'événement. Pour ce faire, ils proposent d'organiser plusieurs manifestations artistiques et culturelles qui reposent sur diverses communes. Ces initiatives ont souvent obtenu un franc succès auprès du public et ont largement été intégrées à la programmation culturelle officielle de l'événement (Carte 3).

À titre d'exemples, l'exposition *Grand Atelier du Midi* entre Aix-en-Provence et Marseille (462 000 visites), la *TransHumance* qui a parcouru nombre de petites communes rurales avant d'arriver à Marseille (330 000 visites), ou encore les spectacles pyrotechniques *Révélation*s organisés sur 7 sites différents tout au long de l'année (266 000 visites) font partie des temps forts de l'événement MP 2013 (source : association MP 2013, avril 2014). Par ailleurs, l'initiative de l'écrivain Baptiste Lanaspèze qui décide de lancer le projet « GR 2013 – Sentier pédestre métropolitain » en faisant appel à des artistes marcheurs pour créer un circuit de grande randonnée qui s'étend sur 365 km et traverse 38 communes du périmètre MP 2013, témoigne de la volonté d'inscrire cette cohésion métropolitaine sur le temps long. La réussite de cette initiative est totale dans le sens où il s'agit également de l'un des temps forts de l'année culturelle (120.000 visites), qui a abouti à la publication d'un Topoguide dédié au sentier de randonnée GR 2013. Selon Nicolas Mémain, artiste en charge de la cartographie du sentier, les liens entre MP 2013 et la métropole AMP, même s'ils sont « de circonstances », s'avèrent bien réels et traduisent la volonté de faire accepter une mesure territoriale forte et contestée (la métropole) par le biais de la culture et du divertissement (MP 2013). Lors d'un entretien mené en juillet 2017, il déclare à ce propos : « Il y a eu une espèce de concours de circonstances entre la déclaration de la création de la métropole en 2012 et l'année capitale. Donc on se dit, théoriquement, d'abord on leur fait une capitale culturelle et après on va leur faire la métropole. C'est exactement ce qui s'est passé. »

Par ailleurs, si le constat d'une meilleure cohésion métropolitaine dans les champs de la culture et de la créativité est indéniable, les effets positifs du grand événement MP 2013 sont également visibles sur l'ensemble du périmètre labellisé, d'un point de vue touristique, économique et médiatique.

### ***Des bilans économiques globalement positifs sur l'ensemble du territoire Marseille-Provence***

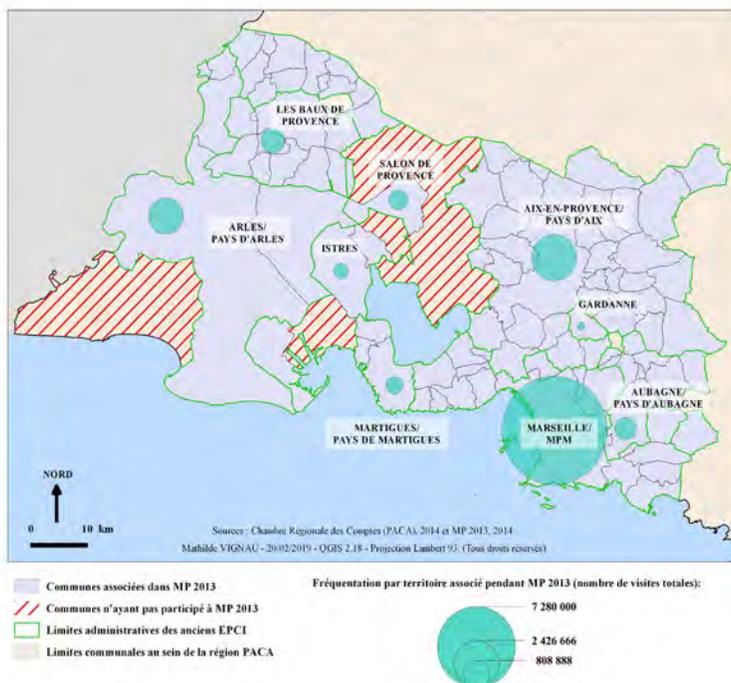
Au-moment de clore l'année capitale européenne de la culture, les premiers bilans économiques révèlent des signes de dynamisme très encourageants pour la plupart des communes incluses dans le projet MP 2013. Les principaux indicateurs retenus de ce point de vue sont les chiffres de la fréquentation et les données relatives à la médiatisation du projet.

Concernant la fréquentation, la carte suivante permet de constater que l'ensemble des territoires associés a été fréquenté pendant l'année capitale européenne de la culture. Si Marseille et l'ancienne communauté urbaine MPM culminent en tête avec plus de 7,2 millions de visites en 2013, l'événement n'en reste pas moins profitable à toutes les intercommunalités associées au projet.

Cela s'explique notamment du fait des grandes expositions consacrées aux Beaux-Arts et à plusieurs artistes renommés (Rodin à Arles, Cézanne et Matisse à Aix-en-Provence, Van Gogh et Bonnard à Marseille...), organisées dans diverses communes associées et largement valorisées dans la presse quotidienne régionale. En ce sens, le cas du *Grand Atelier du Midi*, exposition majeure organisée entre Aix-en-Provence et Marseille, a fait l'objet d'une trentaine d'articles ou de billets publiés dans l'édition marseillaise de *La Provence*. Finalement, la carte 4 illustre clairement la dimension territoriale du grand projet culturel MP 2013 qui a contribué à l'attractivité effective des communes incluses dans la future métropole AMP.

De plus, les bons résultats de la fréquentation ont un impact économique à court terme dans le sens où le nombre de nuitées mensuelles dans le département des Bouches-du-Rhône a augmenté par rapport à 2012 (CCI MP et *al.*, 2014a). Les principaux

Carte 4 : Fréquentation de l'événement MP 2013 dans les principaux territoires associés.



organiseurs de l'événement MP 2013 affirment ainsi qu'entre mai et juillet 2013, ce chiffre est en hausse de 10% par rapport à l'année précédente (soit 1,9 millions de nuitées supplémentaires sur la période mai - juillet 2013, par rapport aux chiffres de 2012).

Pour finir, la question des retombées médiatiques constitue également l'une des conséquences positives du grand événement culturel. Cette dimension est prépondérante dans le sens où elle participe, entre autres, au changement d'image d'un territoire fragmenté et souvent mal perçu dans les médias. Or, de ce point de vue, MP 2013 marque une véritable rupture puisque l'on ne compte pas moins de 11.000 citations dont 19% dans la presse étrangère et 15% dans la presse nationale non locale (*ibid.*) concernant l'événement MP 2013. Cela témoigne non seulement d'un succès inédit mais aussi et surtout d'une nouvelle visibilité pour l'ensemble du périmètre Marseille-Provence. À ce titre, dans le rapport officiel pour la Commission européenne publié en 2014, les

organismes EURÉVAL et Quadrant Conseil constatent que : « L'image du territoire a changé, pour ses habitants (3 sur 4 se déclarent « plus fiers qu'avant » d'appartenir à ce territoire) comme pour ses visiteurs : selon les études menées, 9 touristes sur 10 souhaitent revenir, et 9 sur 10 recommanderaient la destination à des proches » (EURÉVAL, Quadrant Conseil, 2014, p.5). La valorisation médiatique de cet événement et du territoire Marseille-Provence est confirmée par l'analyse des articles publiés dans l'édition marseillaise du quotidien *La Provence*. Pour l'ensemble de l'année 2013, l'on remarque en effet que le grand événement culturel MP 2013 a fait l'objet de près de 600 articles, de 49 unes et de plusieurs numéros spéciaux (Vignau, 2019). Or, l'un des points les plus intéressants est de constater que plusieurs articles du corpus de presse traitent de manifestations culturelles multi-situées, ce qui consolide l'idée de l'émergence concrète d'une cohésion territoriale métropolitaine à travers le prisme du projet culturel.

### **L'après MP 2013, un bilan en demi-teinte pour la métropole Aix-Marseille Provence**

Malgré le succès réel de l'événement Marseille-Provence 2013, malgré son retentissement national et international, l'union sacrée autour de l'opération s'achève dès la fin de l'année capitale. Le 31 décembre 2013, le maire de Marseille Jean-Claude Gaudin annonce la dissolution de l'association Marseille-Provence 2013, qui portait le projet depuis cinq ans. Deux autres batailles politiques commencent : la bataille des élections municipales de mars 2014 et la guérilla menée contre le projet de Métropole. Néanmoins, une fois la Métropole Aix-Marseille (AMP) actée en 2016 et dotée de certaines compétences, elle devient peu à peu réalité, notamment sur le plan des transports et sur le plan économique, mais aussi sur le plan culturel.

#### ***La faible pérennité de l'union territoriale MP 2013 face au rejet politique massif de l'AMP***

Contrairement à Lille après 2004 (année où la métropole du Nord fut capitale européenne de la culture), les 90 maires du territoire MP 2013 n'ont pas souhaité donner de suite à l'événement. Les tensions permanentes entre la ville-centre et les villes alentour, au premier rang desquelles Aix-en-Provence, étaient restées vives pendant toute la du-

rée de la préparation puis de l'année capitale elle-même (Maisetti, 2014). Ces tensions ne firent qu'augmenter avec la mise en place par l'Etat, au forceps, de la nouvelle entité métropolitaine Aix-Marseille-Métropole. En effet, bien que l'assiette territoriale de la nouvelle entité épouse plus ou moins les contours de Marseille-Provence 2013 à l'exception notable de la commune d'Arles à l'Ouest, 109 des 119 maires concernés par la future métropole rejettent farouchement le projet et utilisent tous les leviers légaux à leur disposition pour le faire capoter. Sans entrer dans le détail, on retiendra de leurs arguments deux points principaux : premièrement, à leurs yeux, Aix-Marseille-Métropole est un projet imposé d'en haut par l'Etat au détriment des acteurs locaux ; deuxièmement, ce projet ne fera que précipiter leur chute en les liant irrémédiablement à Marseille, à son marasme économique, à ses problèmes d'insécurité et à sa dette. Autrement dit, le projet AMP réactive le vieux fantasme du déclin propre aux communes voisines de Marseille, qui plus que jamais tournent le dos à la ville-centre. Il a fallu toute la volonté de Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, pour faire aboutir la nouvelle métropole à la date prévue, au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Mais ce passage en force de l'Etat laissera des traces.

L'union de façade lors de l'année capitale laisse la place à une concurrence parfois exacerbée sur le terrain culturel. Ainsi, après avoir créé un deuxième Centre chorégraphique national à Aix-en-Provence (le premier étant situé à Marseille, avec le Ballet national de Marseille), la maire d'Aix Maryse Joissains décide avec son équipe de créer une salle de concert de type Zénith sur son territoire, sachant pertinemment que l'Arena d'Aix concurrencera directement et fragilisera le Dôme de Marseille, la salle de concert « historique » de la métropole marseillaise. Autrement dit, au moment où les grandes villes françaises (on songe au Grand Paris, au Grand Lyon ou à Lille Métropole), mais aussi européennes (Harrison et Hoyler, 2014) s'organisent résolument à l'échelle métropolitaine, en développant des synergies et des complémentarités internes, les acteurs politiques de la région marseillaise font le contraire : ils laissent leurs rivalités s'exacerber aux dépens de la cohésion territoriale et de la vision d'ensemble.

### ***La mise en œuvre de plusieurs projets territoriaux pour défendre la Métropole AMP***

Néanmoins, plusieurs acteurs, notamment économiques et culturels continuent de défendre ardemment la métropole AMP et de la faire vivre. Ainsi, il ne faut pas négliger le rôle de la Chambre de commerce et d'industrie Marseille-Provence (CCIMP), qui, sous l'égide de son ancien président Jacques Pfister, porta MP 2013 sur les fonds baptismaux et qui la fit exister. Après le départ de J. Pfister en 2014, le tissu d'entreprises partenaires de MP 2013 ne s'est pas évaporé ; l'association Mécènes du sud s'est maintenue. Plus généralement, le réseau économique régional s'est structuré autour de la défense de la métropole AMP qui, pour les chefs d'entreprise de Marseille, d'Aix, du pays d'Aubagne ou de Martigues, correspond à leur échelle d'action et de réflexion.

Ensuite, la création d'AMP par l'Etat le 1er janvier 2016 a permis de débloquer des fonds étatiques (et régionaux) très importants afin d'améliorer le réseau de transports intra-métropolitain, jusque-là saturé, déficient et parfois même indigent. Plusieurs initiatives territoriales témoignent de la concrétisation de cette nouvelle échelle, qu'il s'agisse de la mise en service de la rocade de contournement de l'agglomération marseillaise dite « L2 » – planifiée depuis plus de 50 ans –, de son raccordement à l'autoroute d'Aubagne (et Nice) à l'Est et à l'autoroute d'Aix (et Lyon) au Nord, ou encore de la création d'un réseau de transports en commun métropolitain. Comme l'affirment des connaisseurs du dossier métropolitain, l'AMP «se fera par les pieds», autrement dit par l'amélioration du réseau de transports, par une meilleure gestion des flux et des dessertes, vitale dans un bassin de population très dynamique. La population y a augmenté de 15% entre 1990 et 2016 d'après les chiffres de l'INSEE.

Enfin, à l'instar des acteurs économiques, les acteurs culturels sont également à la manoeuvre pour tenter de faire vivre coûte que coûte de nombreux projets culturels qui associent plusieurs communes de l'AMP. Nous avons déjà cité l'action pionnière de Dominique Bluzet, directeur de la structure « Les théâtres ». On peut également citer les opérations Marseille, capitale européenne du sport en 2017, capitale de l'amour 2018, capitale de la gastronomie en 2019 et surtout, pour rester dans le domaine culturel, la prochaine édition de la «Manifesta», festival artistique européen qui fera étape

à Marseille en 2020. Ces manifestations temporaires ne sont pas tant à souligner pour l'impact de leur action à l'échelle métropolitaine – de fait souvent limitée à la ville de Marseille – mais plutôt pour le discours positif qu'elles portent sur l'importance de la métropole.

### **Conclusion**

La métropolisation reste une problématique complexe dans la région marseillaise. Très longtemps refusée par les politiques locaux, la structure institutionnelle métropolitaine a fini par être imposée par l'Etat en 2016. Mais cela n'a fait qu'aviver encore davantage des tensions internes déjà très fortes, notamment entre Marseille et Aix-en-Provence. En 2019, le constat est paradoxal. D'un côté, Aix-Marseille-Métropole existe bel et bien, elle est dotée d'un certain nombre de pouvoirs et de compétences. Mais d'un autre côté, les six ECPI qui la composent ont réussi à obtenir un certain nombre de dérogations qui leur permettent, de fait, de maintenir leur pouvoir au point que certains commentateurs parlent de petits potentats locaux à l'intérieur de la Métropole.

Sur le plan culturel, la situation est tout aussi paradoxale. D'une part, l'opération Marseille-Provence 2013 a apporté la preuve que lorsque les collectivités locales s'associaient dans un grand projet commun, tout le monde y gagnait, y compris la métropole. Mais cette opération n'a pas connu de suites, et les égoïsmes politiques ont vite repris la main, y compris sur le plan culturel. De plus, dans ses attributions, l'AMP ne possède pas la compétence culturelle. Dans ce domaine, ce sont donc les communes – ainsi que les EPCI, les départements et la région SUD-PACA – qui restent maîtres d'oeuvre, jusqu'à nouvel ordre.

En conclusion, il serait à nos yeux un peu rapide de penser que MP 2013 aurait favorisé voire lancé la Métropole AMP. Pour beaucoup, elle l'a néanmoins fait exister concrètement, le temps d'une année culturelle réussie. Ainsi, notre hypothèse de départ selon laquelle un projet culturel aurait accouché d'un projet métropolitain ne saurait être validée, pas plus que l'hypothèse d'un modèle marseillais qui pourrait servir de nouvelle référence en Europe. En matière métropolitaine, la trajectoire marseillaise est trop sin-

gulière, trop chaotique pour pouvoir être imitée ailleurs. La région marseillaise joue depuis trop longtemps sa propre partition, et il faut bien avouer qu'en Europe, Marseille fait davantage office de contre-modèle que de modèle.

Cependant, la métropole Aix-Marseille est bel et bien pratiquée par ses deux millions d'habitants. En outre, elle est en train de se structurer par l'amélioration du réseau urbain et ferroviaire, par le rôle des acteurs économiques ou encore par le renforcement de l'université unique Aix-Marseille. Il lui manque encore une équipe et un leader politiques qui incarnent et portent le projet métropolitain à l'échelle de tout le territoire. A ce titre, les prochaines élections municipales de mars 2020 constitueront, à n'en pas douter, un enjeu important et apporteront peut-être un début de résolution au casse-tête politique aixo-marseillais.

## Références

AGAM, 2016 , *Aix-Marseille Provence – Comprendre l’espace métropolitain*, Atlas cartographique, Juin 2016, 150 p.

C. Barret, O. Biau, N. Chauvot, 2013, « Métropole Aix-Marseille Provence – Un territoire fragmenté, des solidarités à construire », in *INSEE Études Provence-Alpes-Côte d’Azur*, N° 34, Octobre 2013, 4 p.

R. Borruey, 2001, « “ L’aire métropolitaine marseillaise” en projets au XXème », in A. Donzel (dir.), 2001, *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Ed. Maisonneuve et Larose, Paris, pp. 153-172.

N. Cattan, 2019, «De la ville aux systèmes urbains, une nouvelle lecture des dynamiques territoriales», in *Nectart*, n° 8, 01/2019, pp. 88-95.

CCI MP, Bouches-du-Rhône Tourisme, MP 2013, 2014a, « Année Capitale Européenne de la Culture, plus de 10 millions de visites. Quelles retombées pour le territoire », in *Impact – MP 2013*, Numéro 3 – Février 2014, 4p.

E. Chouraqui, Ph. Langevin (dir.), 2000, *Aire métropolitaine marseillaise : encore un effort...*, Ed. L’Aube Sud, La Tour d’Aigues.

R. De Lotto, 2008, “Assessment of development and regeneration urban projects: cultural and operational implications in metropolization context”, in *International Journal of Energy and Environment*, Vol. 2, Issue 1, pp.25-34.

A. Donzel, 2014, *Le nouvel esprit de Marseille*, Ed. L’Harmattan, Paris, 176 p.

N. Douay, 2013, « Aix–Marseille–Provence : accouchement d’une métropole dans la douleur », in *Métropolitiques.eu*, 5 p.

O. Dussopt, 2015, « Décentralisation : une réforme à trois temps », in *acteursdeconomie.latribune.fr*, article publié le 04/02/2015, consulté le 20/04/2018. URL: <https://acteursdeconomie.latribune.fr/debats/opinion/2015-02-03/decentralisation-une-reforme-territoriale-en-trois-actes.html>.

S. Ettouati, 2015, « Métropole Aix-Marseille Provence – Un territoire hétérogène, une unité à bâtir », in *INSEE Analyses*, Septembre 2015, n° 23, 4 p.

EURÉVAL, Quadrant Conseil, 2014, *Évaluation externe des impacts de Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture*, Synthèse, 5p.

A.-L. Frémont, 2014, « Le « millefeuille territorial », serpent de mer de la politique fran-

çaise », in [lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), article publié le 09/04/2014, consulté le 20/04/2018. URL: <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/04/09/01002-20140409ARTFIG00018-le-millefeuille-territorial-serpent-de-mer-de-la-politique-francaise.php>.

N. Girard, B. Grésillon, 2004, « Équipements culturels et métropolisation dans la région marseillaise », in LAUMIÈRE F., LERICHE F., 2004, *Métropolisation et grands équipements structurants*, Ed. Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, pp. 217-234.

B. Grésillon, 2011, *Un enjeu 'capitale' : Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture*, Ed. de l'Aube, La Tour d'aigues.

B. Grésillon, 2013, « Marseille-Provence 2013, analyse multiscalaire d'une capitale européenne de la culture », in *Géoconfluences*, revue en ligne HARRISSON J., HOYLER M., 2014, "Governing the new Metropolis", in *Urban Studies* 2014, 55:11, pp. 2249-2266.

S. Krätke., 2007, "The metropolization of the European urban system in the era of globalization", in TAYLOR P., DERUDDER B., SAEY P., WITLOX F. (Eds.), 2007, *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*, Routledge, pp.150-179.

N. Maisetti, 2014, *Opération culturelle et pouvoirs urbains. Instrumentalisation économique de la culture et luttes autour de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013*, L'Harmattan, Collection « Questions urbaines », Paris.

S. Musterd, A. Murrie (dir.), 2010, *Making competitive cities*, Ed. Blackwell-Wiley, Oxford.

E. Négrier, 2003, "A French Urban Powershift? The Political Construction of Metropolization", in *French Politics*, July 2003, Vol.1, Issue 2, pp. 175-198.

Y. Vanhaelen, 2018, "Centralization, Decentralization, and Metropolization: Cultural Attractors in Brussels Metropolitan Area", in P. Vigano, C. Cavalieri, M. Barcellona Cortes (Eds.), 2018, *The Horizontal Metropolis Between Urbanism and Urbanization*. Springer, Cham, pp.239-246.

J. Viard, 1995, *Marseille, une ville impossible*, Ed. Payot, coll. « Documents », Paris.

M. Vignau, 2019, *Vers une géographie de la créativité : impacts des lieux, des activités et des événements créatifs et culturels sur le développement de la région SUD – Provence-Alpes-Côte d'Azur*, thèse de doctorat en géographie, réalisée sous la direction de B. Grésillon et A. Grondeau, Aix-Marseille-Université, CNRS / TELEMMe, 522p.





## CHAPITRE 10

# **ORLÉANS : FAIRE LA MÉTROPOLE « INTENSE » ?**

Pierre Allorant  
Franck Guérit  
Sylvain Dournel



Lancé en février 2017 avec la loi n°2017-257 « relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain », le second train de « métropolisation », auquel est rattaché Orléans, apparaît comme une étonnante facilité du législateur à s'affranchir des réalités de la géographie et de l'armature urbaine de notre pays. Proclamer – *in fine* – l'existence de 22 métropoles dans un pays dont on soulignait, encore peu, qu'il ne possédait qu'une seule métropole mondiale, Paris, et quelques métropoles en émergence – Lyon, Lille et Marseille –, témoigne de la fascination qu'exerce l'objet métropolitain dans nos représentations et de notre légèreté collective dans le maniement des termes scientifiques. Associée à une unité urbaine de 278 131 habitants et une aire urbaine de 433 377 habitants (INSEE, RGP 2016) l'EPCI « Orléans Métropole » (282 823 habitants en 2016) illustre de fait cette confusion entre un concept géographique et une appellation juridique. Promue « métropole » en 2017 pour la raison qu'une région française – le Centre Val de Loire – devait être dotée au minimum d'une « métropole juridique » pour sa capitale administrative, Orléans se rattache en effet à la catégorie des agglomérations de taille intermédiaire, entre villes moyenne et grande, et dont la place dans le système urbain français reste largement conditionnée par sa position périmétropolitaine vis-à-vis de Paris (Mirloup, 2002, 2004). Par sa taille démographique, Orléans occupe la 22<sup>e</sup> place des aires urbaines françaises (Brutel, Insee, 2011).

Au-delà du label, explicable par le marketing territorial et l'histoire de l'aménagement du territoire en France (les métropoles d'équilibre des années 1960), cette course à la « métropolisation » peut aussi s'interpréter comme un changement des pratiques de gouvernement local qui se diffuseraient, par voie hiérarchique, depuis les catégories des villes les plus grandes – les métropoles – vers celles de plus petite taille. Produit du paradigme d'une gouvernance territoriale, soumise à la nécessité de s'adapter à la mondialisation, elle traduirait non seulement la recherche d'adaptation du pouvoir local confronté aux incertitudes des dynamiques territoriales et à la complexification des réponses à y apporter, mais aussi à la mise en retrait de l'État-Providence, porteur d'une vision directive et technocratique. Les exécutifs métropolitains construiraient alors une pratique politique capable d'engendrer du consensus par la fédération d'acteurs autour d'enjeux de développement et d'assurer ainsi leur légitimité, moins par le fonc-

tionnement d'une démocratie représentative, que par leur capacité à capter des ressources, internes et externes, au profit du territoire (Ferguson, 2008). Dans l'exemple orléanais, le « projet métropolitain » apparaîtrait alors moins comme l'ambition affichée d'un territoire autour d'actions, qu'une capacité à repenser et à refonder le système de gouvernance locale, soumise au « régime de consensus » entre niveau communal et intercommunal (Le Saout, 2015).

Fruit d'une collaboration entre géographes et historien, cet article est conçu dans une perspective géo-historique, articulée dans la mise en comparaison de deux phases contemporaines de l'histoire d'Orléans. Dans une première partie, à travers l'examen des ressorts historiques de ces constructions, phase longue de l'histoire orléanaise, l'évolution institutionnelle et politique de la coopération intercommunale révèle la forte dépendance demi-séculaire des arrangements de la gouvernance métropolitaine vis-à-vis des décisions politiques et des réformes territoriales « d'en haut ». Dans une seconde partie, la perspective et le passage en « métropole » à partir de 2015, matérialisé dans son projet métropolitain, reconfigure la gouvernance territoriale à l'échelle locale et micro-régionale. Ainsi, dans un contexte longtemps caractérisé par une intercommunalité peu intégrée et par la prépondérance de l'État et de sa vision technocratique du territoire (capitale régionale, métropole-jardin, Oxford à la Française), Orléans Métropole représenterait une nouvelle tentative de renaissance d'une « grande ville » de la Loire Moyenne, aux franges du Grand Paris.

### **La métropole-jardin d'une « région sans qualités »**

L'ambition urbaine d'Orléans est ancienne, Braudel évoque cette ville qui faillit devenir capitale et Élisée Reclus l'appelle « Paris-sur-Loire » (Braudel, 1986). Mais le déclin de la batellerie ligérienne, la longue stagnation démographique de Louis-Philippe à la Libération, de la première grande ligne de chemin de fer à la Reconstruction, ont fait reculer Orléans de la 9<sup>e</sup> à la 40<sup>e</sup> place française, avant de réintégrer, comme Tours, le top 20 grâce à la prospérité et aux déconcentrations d'activités, industrielles (Dior notamment) et tertiaires (CNRS, BRGM, centre national des Chèques postaux...), initiées à partir des *Trente Glorieuses*. Si le rôle régional d'Orléans ne fait que renouer avec la

province et la généralité de l'Orléanais, ce sont les domaines judiciaire (cour d'appel, conseil interdépartemental de préfecture en 1926, Tribunal administratif en 1953) et militaire qui ont assuré sa continuité jusqu'à la renaissance académique et universitaire des années 1960. C'est sous le régime de Pétain qu'est né le projet de doter Orléans d'une cité administrative (première école régionale d'administration) et d'une cité des sciences aptes à porter cette influence régionale induite par la création du préfet régional d'Orléans (Allorant, 2012). Or, ce projet, né sous des auspices traditionalistes et technocratiques, a été repris en 1959 par l'un de ses initiateurs, le journaliste, député mendésiste puis maire gaulliste Roger Secrétain, ami de Robert Debré et de Jean-François Gravier. Ainsi, la consécration du leadership administratif régional d'Orléans est indissociable du projet urbain de la « ville nouvelle » de La Source et du « prestigieux recommencement » de sa faculté de droit.

Dans le droit fil du plan Prost de 1932, qui dénonce les méfaits de l'étalement parisien, puis du *best-seller Paris et le désert français*, le projet de La Source nourrit l'ambition de décongestionner Paris, de détourner le « trop plein » de la croissance francilienne vers la région périurbaine la plus proche, au sud, sur la Loire moyenne, « à 130 km de Notre-Dame », et ce avant la concrétisation des villes nouvelles parisiennes, dans le sillage d'une ville d'Orléans alors modeste, peuplée de moins de 100 000 habitants au sein d'une agglomération de 200 000. En dépit du retard et des manquements du soutien de l'État, l'opération urbaine et universitaire est une réussite en termes de niveau d'équipements, d'emplois (12 000) et de décollage démographique jusqu'à la crise des banlieues des années 1980.

Parallèlement à cette « renaissance » urbaine, la région Centre, si mal nommée, subit la campagne de dénigrement la plus violente et systématique. D'emblée, sa légitimité est contestée, en lien avec les frustrations des deux villes écartées dans leurs ambitions régionales : Tours au sentiment d'injustice compréhensible et Bourges dont le maire avait rêvé d'une région rurale à sa mesure, Berry-Bourbonnais-Nivernais. Pourtant, Gravier estime que le Centre est l'un des rares ensembles à ne pas mériter de remodelage, à l'exception du rattachement logique de la Nièvre, et il salue le polycentrisme urbain du Centre-Loire, « le triangle Orléans-Tours-Bourges » qui serait le pendant du triptyque Nantes-Angers-Le Mans (1970).

Un véritable réquisitoire est dressé contre la région « dite du Centre » (Verrière, 1968), cette entité « insolite, remarquable par la bizarrerie de sa conformation », véritable « monstre administratif », condamnée en des termes définitifs : « la vivisection n'est pas plus admissible pour la région que pour la personne », assimilant l'alliance du Berry, de l'Orléanais et de la Touraine à des « mariages contre-nature » (sic). Outrance mise à part, le constat peut s'appuyer sur l'histoire des propositions de découpages régionaux, de Vidal la Blache en 1910 à Henri Hauser en 1919 en passant par Hennessy en 1915 qui ont généralement séparé l'Indre-et-Loire, tournée vers l'Ouest, d'Orléans et Chartres attirées vers Paris, alors que le Berry regardait vers ses voisins du Limousin. Toutefois, le *leadership* régional orléanais ne fait que prolonger le conseil de préfecture interdépartemental de 1926 puis le préfet régional de 1941 qui lui accordent comme ressort l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher, soit l'ancienne province de l'Orléanais, en plus du Berry, alors que Tours dépend de Poitiers puis d'Angers. L'échec à la Libération du projet de Michel Debré de redécoupage de grands départements conduit aux 22 « régions de programme » dessinées dans l'objectif de relayer le plan et d'aménager le territoire (Allorant, 2014).

À la suite, le projet de « métropole-jardin » s'inscrit dans la politique d'aménagement du territoire en l'absence de métropole d'équilibre incontestée dans cette nouvelle région Centre (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - DATAR, 1971). L'idée originale présente le mérite de contourner le splendide isolement du maire de Tours, Jean Royer, en s'appuyant sur le blésois Pierre Sudreau. Dès 1964, la toute jeune DATAR envisage une extension de son schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne à l'ensemble du Bassin parisien dans le but de promouvoir un développement fondé sur les « centres régionaux » de plus de 100 000 habitants et sur les grandes vallées, avec notamment la Loire moyenne qui forme l'une des quatre zones d'appui. Un arrêté préfectoral de septembre 1968 crée l'OREALM (Organisation d'études et d'aménagement de la Loire moyenne) et un document cadre définit cette zone d'appui comme « position-clé du système Loire » pour soulager et décongestionner la région parisienne et développer recherche, universités, industries à forte valeur ajoutée et tertiaire supérieur, dans une région caractérisée par des sites naturels et un

patrimoine historique remarquables. Une équipe pluridisciplinaire (le professeur Joël Mirloup, le paysagiste Lucas Berry...) travaille jusqu'en 1975 à la maîtrise de l'urbanisation afin d'éviter le scénario spontané de l'extension de Tours et d'Orléans, au profit d'une région urbaine polycentrique, un chapelet de villes le long de la Loire, aux fonctions complémentaires séparées de « coupures vertes », mais très bien reliées par transport collectif, le « Métro-Loire », à articuler avec l'Aérotrain. Mais la crise économique, la résistance de la SNCF, les réticences indépendantistes du maire de Tours, l'affaiblissement de l'État et la réduction de ses financements plombent le projet, qui renaît périodiquement dans le discours régional dans l'espoir d'un réseau urbain de l'axe ligérien, voire de la « technopôle-jardin », ossature métropolitaine en réseau du périmètre inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO (Zaninetti et Berry, 2017).

### **Orléans Métropole et la recomposition de la gouvernance territoriale**

Poursuite d'une évolution longue des rapports locaux entre le pouvoir municipal et étatique, fondée à la fois sur le recul de l'État, la décentralisation et la « révolution silencieuse » de l'intercommunalité, le passage d'Orléans en « métropole » en mai 2017 questionne sur sa plus-value. Selon nombre d'observateurs, elle ne serait pas liée, *a priori*, aux nouvelles compétences, dans la mesure où elles se révéleraient moins significatives que celles qui ont été acquises avec la création de la communauté urbaine, quelques mois plus tôt, en termes de compétences. Sa plus-value relèverait plus du champ symbolique et dans sa capacité à accélérer la recomposition territoriale au profit de l'exécutif intercommunal.

### ***Du passage d'une intercommunalité peu intégrée à une métropole de droit commun***

Lors des élections municipales de 2014, le passage en Métropole n'est à l'ordre du jour ni du programme des candidats, ni du nouvel agenda politique issu des élections. Trois ans plus tard, Orléans Métropole apparaît ainsi comme un bouleversement, inattendu et rapide, d'une intercommunalité longtemps peu intégrée.

Sous la forme initiale d'un SIVOM composé de 12 communes, la création de la première structure intercommunale date de 1964. Lenteur ligérienne ? Il faut attendre 1999, soit

sept années après l'adoption de la loi du 6 février 1992 « relative à l'administration territoriale de la République », pour que se crée une communauté de commune transformée, en 2002, en communauté d'agglomération. Parallèlement, le périmètre de l'action intercommunale s'élargit progressivement, jusqu'en 2001, à 22 communes, horizon resté désormais indépassable dans le cadre de la communauté urbaine et de la métropole. *In fine*, l'intercommunalité orléanaise révèle classiquement les difficultés d'une géographie politique locale organisée dans des schémas d'oppositions entre centre et périphérie (Dournel et Guérit, 2018), communes petites et grandes et clivages partisans, ce qui aboutit aux traits suivants : la primauté de l'échelle communale ; le mode consensuel de la gouvernance intercommunale, expression du « gouvernement des maires » ; la difficulté à élargir l'assise géographique à de nouvelles communes, pourtant intégrées fonctionnellement dans l'agglomération (Ardon, Gidy). À ce tableau, rajoutons les difficultés relationnelles avec les représentants élus des territoires voisins, inquiets – *grosso modo* – d'une hégémonie orléanaise : cette crainte engendre une fragmentation politique de l'espace fonctionnel de l'aire urbaine (dans les années 90, trois « pays » s'érigent autour de la communauté d'agglomération) et l'absence d'une vision commune du territoire (avec celui d'Orléans, quatre schémas de cohérence territoriale – SCoT – sont élaborés, dispersion en partie atténuée par une démarche inter-SCoT).

Au lendemain des élections municipales de 2014, une nouvelle pratique de gouvernance rompt la gestion consensuelle du partage des responsabilités entre communes. Désormais la présidence et les vice-présidences sont assurées par la majorité politique, issue des communes de Droite regroupées autour de la ville d'Orléans, et excluant les collectivités minoritaires. Dans ce contexte tendu, Serge Grouard, maire d'Orléans, avance le projet de création d'une « commune nouvelle » par la fusion des 22 communes de l'agglomération. Non débattue lors des élections municipales, et faute de consensus, son échec ouvre alors la voie à une réforme moins radicale, celle de la communauté urbaine et, au-delà, à la métropole, rendue possible, au terme d'un *lobbying* parlementaire intense, à l'instar de Dijon et au prix d'un soutien aux prétentions de la rivale tourangelles, par l'assouplissement des critères d'éligibilité de la loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » - loi NOTRe. Cette perspective né-

cessite cependant un préalable, celui de sortir de l'impasse créée par l'autoritarisme de la majorité intercommunale, blocage levé à la faveur de deux événements : en 2015, le retrait, pour raisons personnelles, du maire d'Orléans au profit de son premier adjoint, Olivier Carré ; en 2016, le retour du « gouvernement des maires » par la signature d'un « pacte de gouvernance et de confiance métropolitain », qui lie les 22 communes.

#### ***Le projet métropolitain : concilier ambition métropolitaine et ville à taille humaine ?***

Le second train de métropolisation, lancé à partir de 2015, bénéficie du soutien très volontariste de l'exécutif orléanais et d'un consensus large entre communes, au-delà des clivages partisans et géographiques. « Incrire l'Orléanais dans les 15 territoires qui comptent sur la carte de France à l'horizon 2030 » (Orléans Métropole), tel est le slogan fédérateur du projet métropolitain et des actions à mener. Pour relever ce défi et justifier une ambition qui ne peut ignorer les carences du territoire, liées à sa trop petite taille et au fait qu'il ne dispose pas, comme beaucoup de métropoles récemment consacrées (Demazière, 2018), de l'ensemble de la palette de la métropolisation, l'exécutif intercommunal construit un récit scientifique – à base économique - de la place d'Orléans dans le système urbain français, identifiant une « métropolisation orléanaise » non pas par la présence de marqueurs métropolitains - indicateurs faibles dans le contexte orléanais -, mais par sa structure de l'emploi. Le focus porte ainsi sur la surreprésentation des emplois de cadres liés à ces fonctions métropolitaines, ce qui, dans un glissement sémantique entre densité et « intensité », définirait ses potentialités et lui permettrait d'évoluer de la catégorie des « challengers » aux « métropoles intenses » du système français.

Cet argumentaire de « l'intensité métropolitaine » place donc l'ambition orléanaise dans une perspective de mue moins quantitative – grossir pour exister – que qualitative. Expression d'un certain réalisme, elle s'organise autour de deux axes d'actions : *primo*, créer les synergies d'acteurs qui dépassent le handicap de la taille ; *secundo* développer des « marqueurs métropolitains ». Ce projet qualitatif oscille, selon nous, entre deux modèles urbains qui relèvent de polarités pour ainsi dire opposées. Du fait de l'agenda politique du moment et de sa capacité de fascination, celui de la « métropole » s'impose

d'évidence : il se réfère aux mues économiques et géographiques des systèmes productifs, liées à la mise en réseau d'acteurs (*Cosmetic Valley*, *Agreentech Valley*), aux bouleversements de l'économie numérique (LabO). Il se rattache également à l'impératif de créativité, notamment sur le plan culturel (Fabrique pour les Arts plastiques et visuels), afin de détacher la ville de ses seules fonctions de reproduction sociale et hiérarchique, que caractérisent son statut de capitale administrative et l'importance du patrimoine dans la vie de la cité. Plus implicite, écho renouvelé de la politique de la « ville moyenne » des années 1970, le second modèle se réfère au slogan de la « ville à taille humaine », ce qui ouvre sur les critères de qualité de vie, mais aussi, plus paradoxal pour une métropole, sur l'ambition de maintenir la taille actuelle de l'agglomération (Orléans Métropole, 2017). Représentation plus inscrite dans la permanence, avec une finalité sociale évidente, ce modèle répond en outre à l'objectif politique d'assurer – voire de rassurer – l'adhésion de la classe politique locale - au projet métropolitain, aussi bien au sein du périmètre de la métropole qu'à l'attention de ses territoires voisins.

Concilier sur le long terme ces deux modèles – répondre aux exigences d'une économie moderne dont la géographie souligne plutôt l'importance des effets d'agglomérations et de concentration dans la mise en système des acteurs et leur créativité ; ou préserver une taille de ville intermédiaire, synonyme « nécessairement » de qualité de vie, voire d'entre soi dans une perspective élitiste (une ville de cadres de fonctions métropolitaines) – interroge sur la faisabilité d'un tel projet. Et de supposer que cette ambition relève du seul « récit », support d'un marketing territorial vendu dans l'objectif de construire à la fois une légitimité et une unanimité autour d'un slogan – la métropole intense – nécessairement fédérateur ? Deux années après la rédaction du projet métropolitain, il paraît difficile de répondre à ces questions. Toutefois, pour tenter de progresser dans cette réflexion, nous avancerons deux observations. La première porte sur le programme POPSU – Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines – tel qu'il s'élabore à Orléans autour de la question de la santé. En partie liée à l'absence d'un CHU, l'agglomération d'Orléans présente en effet le paradoxe d'appartenir au club des « métropoles » tout en souffrant d'une qualité de services de soins assez médiocre. Réponse à une urgence sociale et politique, le programme n'est pas

abordé comme la démonstration, simple et évidente, d'un besoin de dotation en CHU, mais comme une approche plus qualitative du lien entre qualité de vie urbaine et santé, autour des enjeux de résilience et de solidarités interterritoriales. La seconde remarque concerne la « bonne échelle géographique », pertinente, de la problématique métropolitaine, telle qu'elle se pose à Orléans. Comme indiqué plus haut, la trajectoire de développement de l'agglomération orléanaise dépend en grande part de sa situation périmétropolitaine au sein du Bassin parisien. Or les dynamiques socio-économiques du Bassin parisien montrent, depuis les années 90, le déclin de ses espaces périphériques, périmétropolitains, concurrencés par une métropolisation à longue distance, qu'elle soit internationale ou nationale – Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux. L'enjeu de l'actuel « projet métropolitain » apparaît donc comme le moyen de rehausser la position périphérique d'Orléans vis à vis de Paris, en favorisant la constitution d'une région métropolitaine polycentrique, en tant que relais des dynamiques parisiennes par sa proximité « à une heure de Paris » et par la qualité de ses territoires. Ce qui signifie un détachement orléanais de la « géographie des places » (Estèbe, 2017), héritée de l'ancienne division spatiale de l'armature urbaine française des années 1970, afin de révéler, dans la mesure du possible, une dynamique urbaine caractérisée par des processus de métropolisation. Dans ce scénario, la nécessité de la grande taille, au sens initial de la métropole, ne se justifierait plus.

### ***Recomposition de la gouvernance territoriale***

Parallèlement à ces ambitions, le passage en métropole parachève la reconfiguration de la gouvernance territoriale, débutée à partir de 2014, dans ses structures intercommunales, mais aussi dans ses liens avec les territoires voisins.

Initiée par loi du 16 décembre 2010 de « réforme des collectivités territoriales », la « mutualisation des services » entre les communes et l'EPCI dont elles sont membres, constitue l'un des marqueurs les plus flagrants de cette recomposition. Dans le contexte orléanais, elle opère selon deux logiques. D'une part, elle vise à renforcer les capacités d'expertise et d'ingénierie de la métropole, ce qui aboutit à la fusion, en 2014, des services de la Ville d'Orléans et de la communauté d'agglomération, ainsi que par la

mutualisation de services fonctionnels des 21 autres communes, tels que les politiques d'achat, les services juridiques, l'urbanisme... D'autre part, elle s'inscrit dans une politique de proximité, structurée autour de la compétence « espace public » des services techniques municipaux et ceux de la voirie, et organisée en cinq « pôles territoriaux », formés chacun de plusieurs communes et, à l'exception du quartier de la Source rattaché au Pôle Sud-Est, de la seule commune d'Orléans (figure 1). Dans l'objectif d'assurer leur mission de gestion de l'espace public, autour des sujets de voirie, d'espace vert ou d'éclairage public, ces pôles bénéficient soit du transfert du personnel communal, soit de sa mise à disposition, ce qui, dans l'exercice de souveraineté du maire sur son espace communal, constitue une « petite révolution ». Outre ceux des élus communaux, ces changements bouleversent les pratiques quotidiennes du personnel municipal, désormais partagé entre des missions organisées selon un *fédéralisme diagonal* entre cadre communal et intercommunal. Au final, le passage en métropole se présente comme un processus vécu dans une double perspective. D'une part, il témoigne d'une finalité qui vise à assurer l'attractivité et le rayonnement d'Orléans, derrière le slogan « 15 villes qui comptent » ; d'autre part, il s'inscrit dans une perspective de gouvernance locale fondée à la fois sur un transfert de compétences et de moyens au profit de l'exécutif intercommunal, mais aussi dans le rattachement de la métropole à un cadre de proximité, nécessaire à la reconnaissance et à la légitimité politique des territoires communaux, mais aussi à leur adhésion au projet métropolitain. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter le projet de création d'un *fond annuel de concours* : financé par la métropole, il est voulu comme une politique de solidarité métropolitaine à destination des plus petites communes de l'agglomération dans la réalisation de leurs projets. Bref, la métropole regarde « au loin » dans ses ambitions, tout en cherchant à conserver une identité communale, légitimée politiquement et financièrement.

Figure 1 : les pôles territoriaux d'Orléans Métropole.

Source : Orléans Métropole, 2019



Parallèlement à la mutualisation des services, la réorganisation des agences « satellites » renforce la capacité d'action d'Orléans Métropole. Rebaptisée TOPOS (Territoires de l'Orléanais – Prospective, Orientation, Stratégies), l'Agence d'urbanisme voit ainsi ses missions d'observation, de planification et d'expertise élargies aux territoires de l'Orléanais, périmètre de 126 communes – approximativement celui de l'aire urbaine de l'INSEE – : en quelque sorte agence de développement micro-régional, sa finalité est d'entretenir un espace de dialogue et de coopération entre la Métropole et ses territoires voisins. Dans le champ de l'économie, la création en 2014 du GIP Loire&Orléans Éco conforte la dimension loirétaine de l'économie orléanaise, tout en la positionnant, depuis la loi NOTRe de 2015, sous la responsabilité du Conseil régional. Consolidant également cette inscription régionale, même si orientée sur l'espace ligérien et le tourisme, est fondée en 2016 la Société publique locale – SPL - Orléans Val de Loire tourisme dont l'ambition est de promouvoir Orléans comme « véritable clé d'entrée du Val de Loire »... Enfin, dans les matières plus opérationnelles de l'aménagement et de l'urbanisme, évoquons : la recapitalisation de la société d'économie mixte d'aménagement – SEMDO – et de la société d'économie mixte patrimoniale d'Orléans – SEMPAT – au profit de la Métropole ; l'élargissement du champ d'action d'Orléans Gestion, satellite de la Métropole en charge de l'espace public à la gestion d'événements liés aux grands équipements, tel que la future salle CO'MET, complexe polyvalent dédié à l'accueil de spectacles, de congrès et de manifestations sportives.

Dans cette reconfiguration du cadre d'action d'Orléans Métropolitain, nous concluons par celle du paysage intercommunal. À partir de 2015, la création de puissantes communautés de communes, taille XXL, en périphérie d'Orléans, totalisant plusieurs dizaines de communes et atteignant des seuils démographiques de plus de 40000 habitants (communauté de communes des Terres du Val de Loire, communauté des Loges), mais aussi la transformation des Pays en PETR, bouleversent les relations de voisinage (Dournel, 2019) ; ce qui, plutôt que de déboucher, pour l'heure, sur une tension accrue entre des objets géographiques et politiques, accentués par la loi, semble conduire au rapprochement et à une plus grande concertation entre acteurs de l'Orléanais. « Le mur est tombé », pour illustrer la nouvelle qualité de dialogue et d'échange entre la mé-



### Conclusion

Plus de 50 ans après la création de l'OREALM, Orléans Métropole offre l'opportunité d'affirmer les ambitions de la capitale administrative de la région Centre-Val de Loire, à l'échelle de la Loire moyenne et dans sa relation de périphérie avec Paris. Autres temps, autres pratiques : la démarche contemporaine s'inscrit dans un schéma moins autoritaire et exogène, moins technologique (aérotrain) et certainement moins flamboyant (la métropole-jardin) ; elle se comprend avant tout comme la capacité des acteurs endogènes « à se prendre en charge », mobilisés autour d'un projet métropolitain qui, malgré les insuffisances du modèle de la « métropole intense », conforte l'idée de la nécessaire dissociation entre la métropole et le processus de métropolisation.

Cette ambition nécessite une reconfiguration de la gouvernance métropolitaine et de ses actions. La gouvernance consensuelle entre exécutif communal et intercommunal se poursuit, mais désormais plus au bénéfice du leadership métropolitain. Celui-ci, par ailleurs, se dote d'outils, soit sous formes d'équipements et d'infrastructures, soit sous formes d'organisations qu'apportent les agences satellites. Finalement ce grand chambardement territorial pose la question de la relation de l'agglomération avec son espace environnant. La « géographie des places » a cédé ; la vieille géographie du territoire politique, expression d'une souveraineté des « petites patries », est également remise en cause... Rester enfermé dans un périmètre qui date de 2002, est-ce un handicap à l'heure de l'inter-territorialité, de la géographie des réseaux ? L'actuelle reconfiguration du mode de gouvernance d'Orléans avec ses territoires voisins apporte un premier élément de réponse, plutôt favorable... L'absence de réponse au « pôle métropolitain », à construire entre Orléans et Tours, ou encore celle de la métropole de Paris, donne une perspective moins optimiste...

## Références

P. Allorant, « Les acteurs politiques de la genèse d'une « région sans qualités » : ambitions urbaines et identité de la région Centre », in J. El Gammal, *Régions, courants, transferts*, Riveneuve, 2014, p. 123-137.

P. Allorant, « Reconstruction nationale et urbanisme technocratique : l'action pionnière du préfet Morane », in P. Allorant, N. Castagnez et A. Prost, *Le moment 1940*, L'Harmattan, 2012, p. 139-150.

F. Braudel, *L'identité de la France*, France loisir, 1986, p. 226.

C. Brutel, « Un maillage du territoire français. 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines ». In : *INSEE Première*, n°1333, 2011

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – DATAR (éd. scientifique), *Vers la métropole jardin : livre blanc pour l'aménagement de la Loire-Moyenne*, Paris, La Documentation française, 1971, 183 p.

C. Demazière, « Des métropoles en trompe l'œil », *Bigbangterritorial*, 29 janvier 2018.

S. Dournel, « L'eau, vecteur de projets communs, à contrecourant de politiques sectorielles, concurrentielles et autocentrées. Gestion et requalification des milieux fluviaux dans le département du Loiret ». In : *Sud-Ouest européen*, n°47, 2019, p. 69-91

S. Dournel, F. Guérit, « Le renouveau du conflit ville-campagne par les représentations sociales du développement durable. L'exemple de l'aire urbaine d'Orléans », In : Collège international des sciences territoriales, *Représenter les territoires* 2018, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01854369>

P. Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF - La ville en débat, 2017, 88 p.

Y. Fergusson, « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien ? ». In : *Métropoles*, n°4, 2008, p.

R. Le Saout « Le resserrement du «double jeu» intercommunal des maires ». In : *Revue française d'administration publique*. n°154, 2015, p. 489-503

Orléans Métropole, *Projet métropolitain 2020-2030*, 89 p.

J. Mirloup (dir.), *Régions périmétropolitaines et métropolisation*, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2002, 303 p.

ORLÉANS MÉTROPOLE, *Projet métropolitain 2020/2030*,

J. Verrière, « Réflexions sur la région dite « du Centre », pour une véritable région des pays de Loire », *Noroi*, 1968, n° 60, p. 503-515.

J-M. Zaninetti, L. Berry, « Qu'est la Métropole-jardin devenue ? ». In : *Noroi*, n°242, 2017, URL : <http://journals.openedition.org/noroi/6053>





## CHAPITRE 11

# **BREST : QUEL TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN POUR QUEL RAYONNEMENT ?**

Lionel Prigent



4 avril 2013. *Le Nouvel Observateur* publie une enquête sur les « défis brestois », égrenant les chantiers à venir comme autant de conditions pour que la ville retrouve des couleurs. L'inauguration du tramway et la promesse d'une deuxième ligne, le chantier du TGV, les Capucins, le téléphérique, l'ouverture vers la mer sont ainsi présentés comme autant de conditions nécessaires pour que Brest retrouve des couleurs (Thierry, 2013). Mais déjà, est exprimée la volonté d'obtenir le nouveau statut de métropole, alors à peine ébauchée. « L'enjeu n'est pas mince, souligne le journaliste. Qui dit métropole dit compétences nouvelles en économie et innovation. Les futures métropoles ont toutes les chances d'être en haut de la liste pour obtenir des crédits de l'État ou de l'Europe » (Thierry, 2013).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, Brest métropole est créée, sur le périmètre de la communauté urbaine créée en 1974 : 8 communes rassemblant 212 000 habitants. Comme ses homologues, la nouvelle entité territoriale doit s'inscrire dans la dynamique des échanges internationaux, favoriser la reconnaissance de son territoire dans la concurrence avec les autres métropoles ; mais elle doit aussi développer les formes de solidarité avec les territoires voisins et imaginer les conditions de nouvelles coopérations. Ces nouvelles missions montrent à quel point la création de ce nouveau statut n'a pas levé l'ambiguïté entre les différentes acceptions du mot : si la loi Maptam définit de nouveaux EPCI au périmètre précis, le rayonnement, en termes d'habitat, de mobilité, d'économie, d'impact environnemental, de réseau et de chaînes de production, peut changer l'échelle, débordant même toute continuité géographique. De quelle manière l'institution métropole structure-t-elle ses aires d'influence et se saisit-elle de son rôle dans la construction de coopérations avec les territoires environnants ? Pour Brest, cette question est d'autant plus importante qu'elle doit son statut métropolitain à un amendement du texte de loi<sup>28</sup> qui lui a permis de s'affranchir des seuils démographiques requis. Elle vient questionner les échelles de ce territoire métropolitain singulier, mais aussi la nature des relations avec les territoires de son environnement.

<sup>28</sup> Des métropoles situées dans des bassins de plus de 400 000 habitants peuvent être volontairement créées, par décret, sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des communes membres (article 43 de la loi du 27 janvier 2014). Avec Montpellier, Brest a bénéficié de cette ouverture. En effet, la communauté urbaine ne compte que 212 900 habitants alors que le seuil de 400 000 habitants était requis pour les EPCI à fiscalité propre qui étaient candidats. Cependant, Brest intègre une aire urbaine supérieure aux 400 000 habitants.

### **De la nature des métropoles – leçon depuis Brest<sup>29</sup>**

Le dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme dirigé par Françoise Choay et Pierre Merlin (2005) définit la métropole régionale comme une « Ville maîtresse ou capitale d'un espace régional (...) : désigner une cité comme une métropole, c'est rappeler en même temps qu'elle domine et organise un espace alentour. [...] [A]ux fonctions politique et religieuses des vieilles capitales de province se sont en effet ajoutées peu à peu de nouvelles vocations. Une métropole régionale est un carrefour de communication, un nœud routier et ferroviaire vers lequel tous les courants convergent aisément. Ses commerces sont assez diversifiés pour offrir à l'ensemble de la clientèle régionale les articles [...] qu'on ne peut distribuer sans disposer d'une aire de chalandise étendue. » Le statut tente ainsi de capter un phénomène de métropolisation qui se traduit par la polarisation des fonctions d'entraînement économique à travers l'installation de sièges d'entreprises et de commandement politique (Veltz, 2014) mais aussi de service public, de communication (aéroports proposant des liaisons intérieures et internationales, interconnexions ferroviaires...) et d'emploi de haut niveau (INSEE, 2018). Cet ensemble de caractéristiques s'appuie sur la présence d'infrastructures comme les centres et palais de congrès, les grands équipements sportifs et culturels, les équipements hôteliers, les universités, les centres de recherche, si possible de niveau mondial, les clusters et groupes d'innovation technologique (Faburel, 2018). En conséquence, le territoire métropolitain ne consiste pas en l'extension de la ville ni la fabrication de grandes villes encore plus grandes mais en une transformation en commutateurs, incubateurs, insérés dans des systèmes territoriaux multi-échelles (Offner, 2018).

De fait, dans l'obtention du statut de métropole, l'agglomération brestoise pouvait se prévaloir d'une triple reconnaissance.

- La présence de fonctions de commandement stratégique de l'État et de fonctions métropolitaines. L'inventaire quasi exhaustif mérite d'être présenté : la base navale et les structures d'appui des forces navales, la base de la force océanique stratégique, la Préfecture maritime de l'Atlantique, la Direction de l'Aviation Civile pour l'ouest de la

<sup>29</sup> Leçon pour Brest par les autres métropoles mais également de Brest pour les autres territoires, un exemple ou une exception.

France ; pour les fonctions métropolitaines<sup>30</sup> : l'aéroport Brest-Bretagne (premier aéroport breton), le port de Brest qui est le premier port d'intérêt national pour le trafic conteneurs et le premier centre français de réparation navale civile, des organismes d'enseignement supérieur et de recherche (une université, trois écoles d'ingénieurs, des écoles supérieures, l'IFREMER) ; des directions ou des agences nationales, notamment consacrées à la mer, le centre hospitalier universitaire régional, la scène culturelle nationale le Quartz, qui est aussi centre de congrès, enfin Océanopolis. Par ces fonctions, la métropole agit comme commutateur entre économie territoriale et économie mondiale. C'est l'essence même de la métropolisation ;

- Le constat que l'EPCI de 212 000 habitants était intégré dans un bassin d'emploi et un bassin de vie de 400 000 habitants constituant le pays de Brest. Or, cet éparpillement est la conjonction d'une implantation historique de bourgs et petites villes et du processus général d'urbanisation diffuse à la fin du XX<sup>e</sup> siècle en France mais plus particulièrement en Bretagne. Ces deux phénomènes ont conduit à l'acceptation, depuis près de cinquante ans, de ne pas « laisser Brest se développer sur Brest et y concentrer à la fin du siècle, les 350 à 400 000 habitants prévus par les travaux de l'Institut national de la Statistique » (Salaun, 1974). L'évolution observée est que la population s'est installée sur l'ensemble du tiers nord-ouest du département ;

- Enfin, la forte intégration territoriale au sein d'une communauté urbaine, constituée volontairement dès 1974 et dont l'ambition affichée était de constituer un organisme supra-communal reprenant une partie des prérogatives des communes : « La vie et ses problèmes se moquent, en effet, des frontières : l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'industrialisation, les transports en commun, pour ne citer qu'eux, n'ont que faire de huit politiques. Elles en réclament une seule ! » (Salaun, 1974).

### **Le rayonnement métropolitain : le défi brestois**

Cette triple reconnaissance doit être comprise pour l'agglomération brestoïse comme

<sup>30</sup> <https://www.brest.fr/deux-institutions/brest-metropole/les-fonctions-metropolitaines-de-brest-1674.html>

l'affirmation que son statut métropolitain n'est pas, en premier lieu, de nature performative. Elle reflète une réalité économique, géographique et sociale qui résulte d'une dynamique engagée bien en amont, pour concentrer progressivement les effets de métropolisation. Mais cette étape est insuffisante. Puisque la métropolisation se « caractérise par une organisation territoriale polarisée par les villes et la montée en puissance des grandes villes » (Bourdin, 2017), Brest est confrontée dans ce contexte, plus que d'autres peut-être, à l'obligation de renforcer son rayonnement, en saisissant son statut tout neuf de métropole. Puisqu'elle est née petite, elle doit donc user de toutes les possibilités y compris la mise en coopération tous azimuts.

Pourtant, être un acteur de la coopération territoriale est un défi brestois. En effet, la réforme territoriale de 2014 et 2015 a accordé aux métropoles les compétences de soutien à la croissance économique, « alors qu'elle a plus clairement confié la responsabilité de l'équilibre territorial aux régions et celle de la solidarité et de la cohésion sociale aux départements » (Altaber et Le Hir, 2017). Mais l'État a réaffirmé peu après le rôle spécifique des métropoles à la fois pour le développement et la cohésion du territoire national, en préparant le Pacte État-métropoles, qui vise à transformer un statut en contrat avec chacun des territoires concernés. Or, l'une des six ambitions de l'accord insiste sur la nécessité des coopérations entre les territoires dans une logique d'alliance et de renforcement mutuel (Pacte État-métropoles, 2017). Le principe est donc présent, même si les modalités restent à préciser.

Pour l'ouest breton, la création de la communauté urbaine de Brest a constitué un modèle, en miniature, des vertus d'une coopération forte. Dès la fin des années 1960, Georges Lombard, maire de la cité portuaire, avait compris le changement d'aspirations dans les choix d'habiter et anticipait le risque d'un déséquilibre de développement entre Brest et les communes voisines. Il s'engagea donc dans la constitution d'une communauté urbaine volontaire, qui fut créée le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et qui intégra progressivement toutes les compétences dévolues aux EPCI. Depuis 2008, ville et métropole ont même instauré une gestion unifiée de leur personnel. En reprenant les objectifs annoncés, les actions menées et les résultats obtenus dans un contexte pourtant mouvant, on retrouve la volon-

té d'acquérir des compétences métropolitaines en lien avec la dynamique socio-économique de la pointe bretonne mais aussi d'en porter le rayonnement. Cette construction à 8 communes introduisait de fait les prémices des mécanismes de coopération entre les acteurs publics, conduisant à une progressive intégration des services, mais aussi avec des acteurs privés (Atlas de l'Ouest breton, 2016).

Lorsque la loi Maptam fait l'objet des premières discussions, Brest métropole a trois raisons de relever le défi. La première raison repose sur sa taille réduite, son insertion dans un maillage urbain et sur sa position périphérique qui la relègue en marge des principaux flux d'échanges. Située tout à fait à l'ouest, Brest constitue un pôle d'équilibre pour la Bretagne alors que la capitale régionale est située à son extrême-est. La présence de villes moyennes comme Saint-Brieuc, Quimper ou Lorient et de petites villes comme Lamballe, Morlaix, Landerneau, Douarnenez, Concarneau forme un maillage territorial dense, surtout sur le secteur littoral, bien irrigué par le plan routier breton des années 1960. Cependant, même s'il reste bien présent, ce maillage territorial breton commence à être fragilisé par les nouvelles dynamiques économiques, la concentration des activités, la moindre redistribution des ressources publiques. L'État a opéré des choix stratégiques et industriels qui ont peu à peu fragilisé l'ouest breton, en particulier qui ont atténué le rôle de porte d'entrée de l'Europe que Brest revendiquait. Le monument américain sur le cour Dajot ou la place du jazz dans la ville sont des lieux et des anecdotes qui rappellent que les troupes américaines avaient débarqué à Brest en 1917. Mais réduire l'effet périphérique que crée la condition géographique impose une forte mobilisation et une capacité à saisir toutes les opportunités.

La deuxième raison est la nécessité d'asseoir, sur une assiette de ressources plus solide, les fonctions métropolitaines qu'elle porte et qu'elle entend renforcer. La Défense nationale s'est progressivement retirée et a provoqué une profonde restructuration et tertiarisation de l'économie locale, même si elle demeure directement et indirectement le premier employeur. Tous les actifs qui le souhaitent peuvent assouvir leur désir de vivre en dehors de la métropole, pour la grande partie d'entre eux dans une maison individuelle avec jardin, puisqu'ils n'ont pas à redouter les nuisances quotidiennes telles

que la congestion du trafic automobile. À l'inverse, la densité d'habitants reste trop faible pour favoriser les modes de transport collectif.

La troisième raison enfin est le besoin d'organiser un « gouvernement métropolitain » (Demazière, 2018) qui permettrait une meilleure reconnaissance ou une identification par les habitants et un engagement dans une dynamique de projet portée au-delà de son périmètre actuel alors que les territoires voisins se sont également constitués en intercommunalités aux compétences fortes. Or, ce contexte est le fruit d'une situation historique particulière. Brest porte en effet l'héritage d'une ville royale, dont le sort économique est décidé par Richelieu lorsqu'il crée l'arsenal en 1631. Et de fait, la cité (comme Rennes d'ailleurs) devient une ville française, enclave dans un territoire breton, une ville de marins dans un monde paysan... Enfin, les événements de la seconde guerre mondiale vont ajouter un autre argument pour rendre la ville étrangère à son environnement : détruite en 1944, elle porte encore les stigmates du conflit. Ville « blanche » ou « grise » selon les humeurs des commentateurs, elle est devenue cénotaphe d'un passé mythifié, dont la mémoire perdue demeure et même hante le territoire.

Aujourd'hui, les enjeux de définition du territoire métropolitain se posent surtout sur les capacités de mobilisation de toutes les ressources de la collectivité pour maintenir la qualité des services auprès de la population comme auprès des acteurs productifs et pour proposer un cadre de vie et des conditions de développement économique. Pour ce faire, l'ancienne communauté urbaine s'est dotée d'une ingénierie publique, composée d'un ensemble de sociétés d'économie mixte et d'opérateurs spécialisés qui peuvent, à l'occasion, se porter sur des opérations en dehors du territoire métropolitain. Il y a sans doute ici un *design* institutionnel particulier encouragé par l'absence d'alternatives privées, notamment pour l'aménagement urbain, et grâce auquel il est possible d'envisager Brest comme un espace transactionnel : en effet, savoir où se jouent les partenariats entre l'État, les territoires et la métropole, semble aussi essentiel que de connaître les moyens en œuvre. Il existe en effet un grand nombre de coopérations qui relient la métropole avec d'autres territoires. Les motivations peuvent être très dif-

férentes : « on porte un projet », « on met ensemble des ressources » ou « on subit », « on se raccroche à quelque chose »<sup>31</sup>.

C'est à ce stade peut-être que le statut de métropole est susceptible de produire un effet performatif, pour reprendre l'expression de Marie-Christine Jaillet : le nouveau statut de métropole pourrait en effet ouvrir la possibilité d'engager et prolonger des dynamiques de coopération de différentes natures et à différentes échelles.

Les thématiques abordées sont nombreuses : elles vont du marketing territorial porté par la marque *Brest Life* ou le GIP Brest Terres océanes, au traitement de questions sur le climat, l'eau, l'énergie, l'économie et l'innovation, la santé. Les modalités sont elles-aussi nombreuses : constitution de structures comme une SPL (Eau du Ponant pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement), un GIP pour la promotion du tourisme ou une association pour la transition énergétique (Energence) ; élaboration de documents et d'intentions partagés au travers d'un schéma de coopération territoriale et d'un contrat de transition écologique pour le pays de Brest, signature d'un contrat de réciprocité entre Brest métropole et le pays du Centre Ouest Bretagne, obtention de label comme French tech + avec Lannion, Morlaix et Quimper ; mise en oeuvre de services partagés comme la mission locale pour l'emploi du pays de Brest ou le contrat local de santé...

La liste n'est pas exhaustive. Mais elle permet d'observer les différents périmètres d'engagement. La première échelle peut correspondre à l'aire urbaine et au pays de Brest dès lors qu'il est question d'approuver un SCoT ou d'organiser la distribution de l'eau et l'assainissement. Une autre échelle relève d'un réseau de compétences comme dans le cas du label French Tech+, qui réunit sous une même marque les technopoles et les agglomérations de Brest, Lannion, Quimper et Morlaix (Rivoal, 2017). D'autres actions portent jusqu'au Grand Ouest comme le pôle métropolitain Loire Bretagne qui réunit la communauté urbaine Angers Loire métropole, Brest métropole, Nantes Mé-

<sup>31</sup> Expressions extraites des entretiens menés auprès d'élus et de cadres des collectivités concernées qui ont été interrogés dans le cadre des activités du programme POPSU à Brest.

tropole, Rennes métropole et Saint-Nazaire agglomération pour travailler sur les sujets d'accessibilité, d'enseignement supérieur et de recherche, de développement économique.

Dans tous ces exemples, les coopérations s'organisent de différentes manières, sous la forme d'associations, de contrats, de syndicats mixtes, de sociétés d'économie mixte ou de sociétés publiques locales.

L'attachement à un rayonnement métropolitain est la conséquence du changement de paradigme de l'aménagement du territoire, dont le discours porte moins sur l'équilibre des territoires que sur le soutien aux dynamiques existantes (Bouba-Olga et Grossetti, 2018). Mais tous les territoires n'étaient pas préparés à une telle mutation. À Brest, la brutale réduction de la commande militaire alors que l'activité économique en était fortement dépendante (Bianic et al., 2016) a sans doute encouragé à développer d'autres filières, à diversifier la base économique, mais aussi à attirer ou retenir d'autres fonctions pour maintenir, voire accroître le rayonnement du territoire.

### **L'improbable mécano institutionnel**

Cette mobilisation de multiples formes de coopération s'inscrit dans une expression agile de développement local, qui entend se saisir de toutes les opportunités. Mais elle est également le résultat de deux limites : une limite des ressources qui contraint à recourir très fortement à l'ingénierie publique pour assurer le développement du territoire (au travers de SEM d'aménagement, d'association, etc.) ; une limite des découpages administratifs par ailleurs, qui ne correspondent plus aux territoires vécus par les habitants et les acteurs économiques.

Or, l'organisation administrative constitue un cadre déterminant pour les territoires car elle croise le fonctionnement normal de l'État et l'héritage des installations humaines. Sur ce point, à l'analyse, la Bretagne présente des caractéristiques exacerbées par rapport aux autres régions françaises. Une première explication a trait au mode d'urbanisation qui s'est faite par les campagnes, sous la forme de bourgs, à partir du VI<sup>e</sup> siècle, puis par les petites villes à partir du XII<sup>e</sup> siècle. Cette histoire explique d'une part

le maillage territorial, d'autre part l'aspiration continue à la maison individuelle et à la propriété. Les politiques sur le foncier et l'habitat ont favorisé l'essor de la maison individuelle (qui concerne trois quart des ménages du département, soit 15 points au-dessus de la moyenne nationale) et de la propriété (également plus fortement implantée à l'échelle régionale malgré un revenu moyen plus faible).

L'ouest breton est constitué d'un ensemble de villes puis d'intercommunalités contiguës aux compétences et aux périmètres bien établis<sup>32</sup>. Le pôle métropolitain du Pays de Brest est ainsi constitué de Brest métropole et des communautés de communes du Pays d'Iroise, du Pays des Abers, de Lesneven-Côte des légendes, du Pays de Landerneau-Daoulas, de la Presqu'île de Crozon-Aulne maritime et de Pleyben-Châteaulin-Porzay.

Brest métropole	212 900 habitants
Pays d'Iroise	47 600 habitants
Pays des Abers	41 000 habitants
Lesneven-Côte des Légendes	28 400 habitants
Pays de Landerneau-Daoulas	48 400 habitants
Presqu'île de Crozon – Aulne maritime	23 300 habitants
Pleyben-Châteaulin-Porzay	24 000 habitants

Par ailleurs, le territoire s'est vite organisé en pays et en bassins de vie, objets théorisés comme des constituants élémentaires du développement breton par des auteurs comme Paul Houée ou Loiz Laurent. Le résultat est que le nombre de bassins est plus important en Bretagne qu'ailleurs, mais qu'ils ont également une densité de population plus forte que la moyenne nationale, même pour les bassins de vie ruraux. Brest métropole constitue le cœur économique de l'Ouest breton et produit plus de la moitié de la

<sup>32</sup> Voir simplement sur le sujet le périmètre du pôle métropolitain du pays de Brest : <http://www.pays-de-brest.fr/le-pole/territoire>

richesse. Les salaires versés par les établissements de la métropole représentent une part significative des revenus des ménages résidant sur tout le territoire. Dès lors, on comprend que le rayonnement souhaité par les responsables de la métropole brestoise ne correspond guère à son territoire administré et pas même sans doute à son espace économique direct. L'aire urbaine compte 51 communes et près de 320 000 habitants. Et la zone d'emploi s'étend sur 123 communes et 457 000 habitants environ, soit une moitié de la population du département du Finistère. Les dynamiques démographiques sont cependant différenciées : en effet, Brest gagne des ménages mais continue de perdre des habitants ou en stabilise à peine le nombre, la métropole à 8 communes connaît une faible progression. Et l'essentiel de la croissance du territoire se fait tout autour et à l'extérieur des polarités. Mais quand on y regarde de plus près, les interactions entre EPCI existent aussi et c'est à l'échelle de ce vaste territoire que les populations trouvent l'habitat, le cadre de vie, les commerces et les activités qui correspondent à leurs attentes. Laurent Davezies classait, sans doute à raison, le littoral breton comme un attracteur de l'économie résidentielle. Il y a bien une différence entre les lieux de production de richesses et les lieux de captation de cette richesse. Cette évolution économique et démographique entretient la structuration administrative tandis que s'accroît le besoin de coordination des politiques de métropolisation.

L'interdépendance observée confirme l'impression d'une métropole à l'étroit dans son périmètre institutionnel, mais prise dans une situation paradoxale :

Elle est parvenue à un tel niveau d'intégration que l'accueil de nouveaux territoires implique une sorte de dissolution dans la métropole...

Son poids économique et son attractivité sont suffisants pour irriguer le territoire mais insuffisants pour convaincre ses partenaires qui peuvent continuer à jouir d'une situation de « passager clandestin », notamment du point de vue des équipements de centralité...

Pour contourner cette situation, les processus multiples de coopération se sont mis en place, qui ont permis jusqu'ici de faire progresser l'ensemble du territoire.

Mais la méthode pourrait avoir atteint ses limites car elle ne permet plus de faire face

au différentiel de développement entre l'est et l'ouest bretons. L'attractivité de Rennes tend aujourd'hui à capter l'essentiel des sources de développement. Dans le même temps, l'accumulation des modalités de coopération crée un paysage institutionnel de plus en plus confus, qui rend illisible les rôles respectifs et éloigne les décisions des habitants et électeurs. C'est donc un problème de transparence sur les responsabilités et les politiques menées qui est posé et peut-être plus largement un problème de relation au choix démocratique.

Pour y remédier, l'hypothèse de l'élargissement dans le cadre institutionnel actuel reste très fragile car elle est ressentie comme une perte d'autonomie (ADEUPA, 2018). Une récente tentative de fusion, entre Brest métropole et la Communauté de communes de la Presqu'île de Crozon-Aulne maritime, a remis pour plusieurs mois, toutes les initiatives. Quelles modalités, dès lors, permettraient de consolider le processus de métropolisation ? Si le pays de Brest, qui s'insère dans le maillage urbain breton, est envisagé comme un périmètre métropolitain « réel », suffit-il de lui donner une reconnaissance pour renforcer l'intensité des liens culturels et sociaux et les possibilités de dynamisme économique ? La multiplication de coopérations à géométrie variable permet-elle de nourrir un projet soutenable à long terme à l'échelle de l'Ouest breton ?

### **Les avenir de l'ouest breton : comment trouver un équilibre fragile ?**

Les réponses sont sans doute à chercher dans le contexte du territoire. Dans son rapport à l'État, la trajectoire de Brest métropole illustre, de façon peut-être exacerbée, la condition des villes françaises face au redéploiement des fonctions de l'État<sup>33</sup>. Elle traduit la tension entre d'un côté l'autonomie des grandes villes, la moindre présence des services publics et des déconcentrations de l'État ; et d'un autre côté, la nécessité de construire un partenariat stratégique pour organiser la présence de fonctions régionales majeures que l'État n'entend pas ou ne peut pas abandonner ni déplacer ; en-

<sup>33</sup> C'était l'observation de Gilles Pinson, du Conseil stratégique du PUCA, après la lecture de la note problématique de Brest.

fin, la nécessité d'être préparé à répondre avec succès aux différentes formes d'appel d'offre par lesquels l'État entend désormais retenir la meilleure « offre » au regard de son intérêt (relation Principal-Agent).

Là où l'État se chargeait de la redistribution des ressources via ses dotations aux collectivités et via les contrats de plan État-Région, il procède aujourd'hui davantage à une mise en concurrence, sous la forme des appels à projets, par exemple.

Cette transformation nécessite de repenser les formes de solidarité entre territoires.

- Pour envisager des coopérations en réseau ;
- Pour empêcher les effets d'une compétition exacerbée entre les territoires tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale ;
- Pour éviter tout autant un repliement du territoire breton sur lui-même (vieillesse, résidentialisation qui sont autant des risques redoutés).

S'agit-il seulement d'envisager un emboîtement ou une stratégie transversale entre les territoires administrés, les territoires vécus et les territoires de projet qui semblent aujourd'hui se déconnecter ? La notion d'alliance entre les territoires vient éclairer les différentes tentatives menées par Brest pour sortir de son isolement. Cette notion s'appuie sur la double ambition affectée aux métropoles : le développement économique et la production de richesses, et la solidarité avec les territoires environnants, villes moyennes, petites villes et territoires ruraux. L'envoi d'une contribution commune de 20 EPCI du Finistère pour le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires en préparation en Bretagne augure de la prise de conscience d'un destin partagé qui implique une alliance des territoires, affectant à Brest métropole un rôle de porte-parole et de consolidation des moyens. Derrière la simple question du périmètre de la métropole brestoïse, l'enjeu est donc autrement plus important : il ne s'agit plus seulement de gérer les équipements actuels, mais bien d'envisager la trajectoire de l'ouest breton pour les trente ans à venir. Quelles solidarités fiscales ? Mais surtout quelles modalités et quelle lisibilité démocratiques ?

Mais le problème est plus profond. On a inventé jusqu'ici une multitude de territoires techniques, qui apparaissent pour les habitants comme une accumulation de services, traduisant à la fois une omniprésence de la métropole, de ses moyens, et une distance par rapport à leurs préoccupations quotidiennes. Pour une part, le fait métropolitain est ainsi confiné à une multitude de questions techniques, concrètes qui permettent d'éviter de réfléchir aux enjeux pour le territoire et de poser deux questions essentielles :

Quel avenir et quel projet à l'échelle de l'ouest breton ?

Quelle gouvernance pour ordonner les choix ?

## Références

- Atlas de l'ouest breton, 2016, Brest : ADEUPa, 2017. 160 p.
- C. Altaber C., B. Le Hir B., *Note d'analyse - Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*. Paris : France Stratégie – CGET, 2017.
- L. Bianic, A. Jaouen, N. Le Hir, F. Rivoal, *Impact économique de la Défense sur le territoire de la base de Défense de Brest-Lorient*. Brest : ADEUPa, 2016, voir : <https://www.adeupa-brest.fr/nos-publications/impact-economique-de-la-defense-sur-le-territoire-de-la-base-de-defense-de-brest>.
- O. Bouba-Olga, M. Grossetti, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer ?* [En ligne], 2018, p. 1–20. Disponible sur : < <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699v1> >
- A. Bourdin, Être métropole dans un monde incertain. Les conférences POPSU. La Défense : PUCA, 2017, 38 p.
- Comptes-rendus des ateliers de préfiguration du rapprochement entre Brest métropole et la CC de la Presqu'île de Crozon - Aulne Maritime, Brest : ADEUPa, 2018.
- C. Demazière, « Des métropoles en trompe-l'œil », *Big Bang Territorial*, 2018.
- G. Faburel, 2018, *Les métropoles barbares*. Lyon : Le passager clandestin, 2018, 380 p.
- INSEE, *Analyse fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines de 1982 à 2015*. Paris : INSEE, 2018, Lien : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893116#consulter>.
- P. Merlin, F. Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France, 2005 (1988), 672 p.
- J.-M. Offner, *Métropoles invisibles. Les métropoles au défi de la métropolisation*. La Défense : PUCA, 2018, 44 p.
- Pacte État-métropoles, 2017, *Réunion des présidents des métropoles*. Dossier de presse. 1<sup>er</sup> mars. p. 1–12.
- F. Rivoal, « FRENCH TECH BREST +, la dynamique 2015-2017 », *Observatoire. Note de conjoncture*, Brest : ADEUPa, 2017, p. 1–4.
- J. Salaun, *Dossier n° 1 : « Bâtir l'avenir »*. Les dossiers de la Communauté urbaine de Brest, 1974.
- M. Thierry, « Les défis brestois ». *Le Nouvel Observateur*. 4 avril 2013.





PARTIE 4

**QUELLES COOPÉRATIONS  
TERRITORIALES POUR  
LES MÉTROPOLIS ?**



## CHAPITRE 12

# **INTERDÉPENDANCES ET RÉCIPROCITÉS ENTRE LES MÉTROPOLES ET LEURS TERRITOIRES. UNE MISE EN PERSPECTIVE À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN DE GRENOBLE**

Magali Talandier  
Josselin Tallec



Cet article vise à discuter les processus d'interdépendances et de réciprocity entre les métropoles et leurs territoires à la fois dans leur matérialité (que s'échange-t-on ?) et dans leur gouvernance (comment régule-t-on ?). Pour ce faire, nous proposons un cas d'étude, la région grenobloise, et une méthode, l'analyse des flux de richesses qui révèlent – au moins pour partie – les interactions économiques à différentes échelles imbriquées. Ainsi, nous cherchons à mieux connaître et comprendre les mécanismes de formation et circulation des richesses entre les territoires pour mieux saisir les enjeux de compétitivité, mais également de solidarité, de complémentarité et de réciprocity à l'échelle d'une métropole et de son hinterland.

La première partie de ce travail consiste donc à proposer un cadre conceptuel pour mettre en évidence les interdépendances territoriales avant d'en présenter les résultats chiffrés. Dans un second temps, nous mettons en perspective ces dynamiques spatiales au regard de l'action publique locale à différentes échelles. Comment les acteurs se saisissent ou non de ces complémentarités à l'œuvre et de quels dispositifs disposent-ils pour y parvenir ? En effet, si l'interdépendance, l'interterritorialité des dynamiques spatiales est aujourd'hui évidente, sa mise en œuvre pose encore question. De nombreuses analyses, parfois rapides, continuent d'affirmer que le millefeuille territorial français bloque tout processus de coordination, ou bien encore que la constitution de métropoles inhibe tout processus de coopération ou de développement des espaces non métropolitains (voir les chapitres 4 et 5 de cet ouvrage). Qu'en est-il réellement ? Des dispositifs ont vu récemment le jour pour accompagner ce besoin de coopération interinstitutionnelle, que ce soit à travers des pactes, des contrats, des appels à projet... Ces initiatives dessinent une certaine fin d'un aménagement longtemps pensé au bénéfice de différentes catégories de territoires (ex : les territoires ruraux, les villes petites et moyennes, les métropoles, etc.). Elles peuvent en conséquence influencer les routines institutionnelles qui président la gouvernance des territoires. Néanmoins, de nombreuses incitations à la coopération ont jalonné l'histoire récente de l'aménagement du territoire français avec un succès quelque peu mitigé. Quels sont les intérêts et limites potentielles du prolongement de ces façons de faire ?

### Révéler et mesurer l'interterritorialité

Depuis les années 1980, les flux de revenus distribués dans nos territoires, en France comme dans la plupart des pays industriels, se sont peu à peu déconnectés des valeurs ajoutées productives créées localement (Davezies et Talandier, 2009). Ainsi, les grandes agglomérations ont vu leur création de richesse productive progresser (le PIB augmente, les emplois métropolitains se concentrent...) plus rapidement que dans les autres espaces. Cette richesse circule et irrigue les territoires, indépendamment de leur capacité productive, assurant un développement des emplois et des revenus. Le calcul des bases économiques (revenus créés et captés par les territoires) a permis de révéler qu'en moyenne dans les aires urbaines françaises, 40% des bases sont de nature résidentielle et touristique (retraites, dépenses touristiques, salaires des navetteurs). La base productive, exportatrice représente moins d'un quart de ces richesses soit autant que les revenus de transferts et remboursements de soin de santé. Les 10% restants sont le fait d'une base publique comprenant les traitements des fonctionnaires. Evidemment, ces mécanismes de création et de captation des revenus privés et publics sont très différents d'un espace à l'autre et il convient de les étudier au cas par cas.

Néanmoins, ces flux révèlent une forme de solidarité, et plus encore de réciprocité territoriale entre les métropoles et leur territoire. Ces mécanismes sont complexes et variables d'un endroit à l'autre. Ils dépendent de facteurs structurels, mais aussi également de facteurs locaux, spécifiques, construits sur un temps long.

Pour discuter de ces processus, nous prendrons le cas de la région urbaine grenobloise. Passée directement du statut de communauté d'agglomération à celui de métropole, le territoire connaît quelques difficultés économiques. Très touchée par la crise de 2008 (Ambrosino et al., 2016), la région urbaine grenobloise a subi d'importantes pertes d'emplois et une reprise plus lente que d'autres métropoles. Pour autant, ce territoire bénéficie d'atouts indéniables que ce soit du point de vue productif (sur-spécialisation dans les activités à haute valeur ajoutée, capacité d'innovation reconnue, activités industrielles exportatrices,...), résidentiel ou touristique (aménités paysagères et naturelles, notamment). L'activation de ces ressources oblige à penser les complémentarités territoriales, qu'il convient dès lors de mieux appréhender.

Nous proposons trois entrées conceptuelles pour y parvenir. La première met en évidence les capacités économiques du territoire au regard des flux de richesses. La seconde propose de s'arrêter plus en détail sur la faible résilience du territoire. La dernière, enfin, révèle les systèmes productivo-résidentiels de la région urbaine grenobloise.

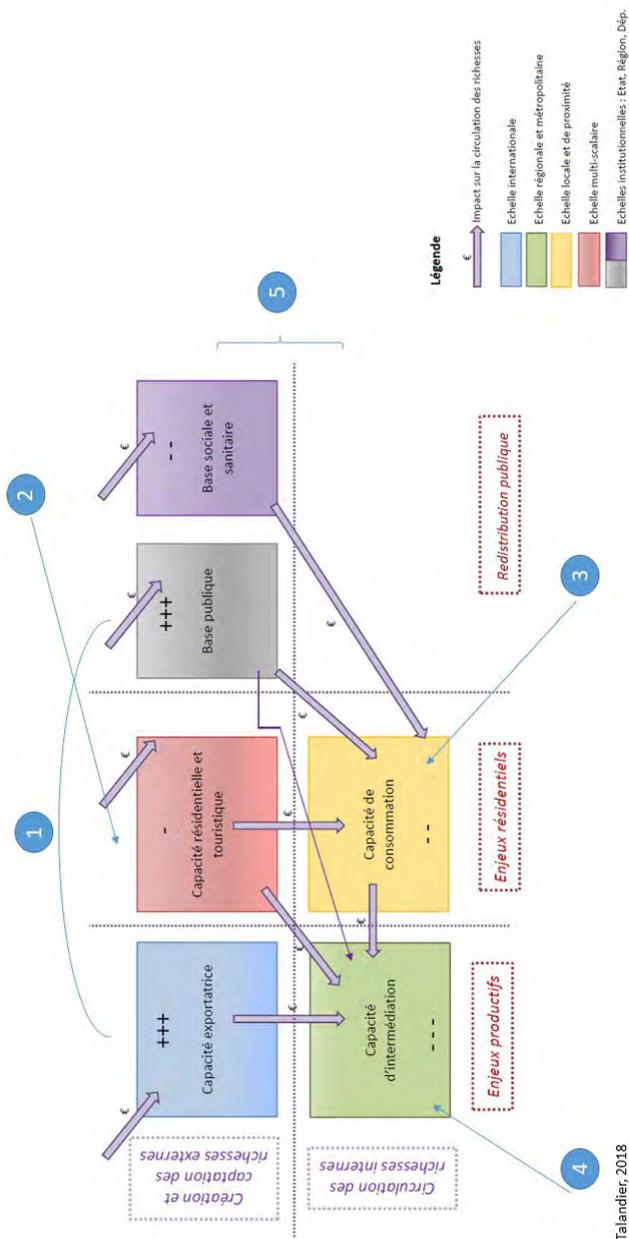
### ***Une métropole marquée par la technopole***

Le calcul des flux de richesses que capte et fait circuler l'aire urbaine de Grenoble nous permet d'isoler cinq résultats. Tout d'abord, ce territoire se distingue par une capacité exportatrice supérieure à celle des autres AU de même taille, associée à une base publique importante (5), ce qui est relativement atypique. Cette structure des moteurs économiques « exportativo-publics » est révélatrice du modèle grenoblois hérité du passé (la technopole) mobilisant les ressources et les acteurs publics et privés. L'aire urbaine de Grenoble est donc spécialisée dans les activités productives exportatrices, et donc des activités exposées à la concurrence et à la conjoncture internationales (1). Globalement, ce type d'activité a eu tendance à s'amoindrir au cours des 10 dernières années, dans l'aire urbaine de Grenoble comme dans toutes les autres AU<sup>34</sup> de la région, à l'exception d'Annecy. L'AU de Grenoble est aussi spécialisée dans les activités publiques, protégées cette fois de la mondialisation, mais qui font face à une restriction de la dépense publique qui ne devrait pas s'inverser. Sous certains aspects, les moteurs spécifiques de l'aire urbaine grenobloise sont donc en danger et méritent une attention particulière. Heureusement, d'autres leviers restent présents et, pour partie, activables localement. La capacité résidentielle et touristique (2), par exemple, est plutôt proche

34 L'acronyme AU est mobilisé dans l'ensemble du texte pour désigner des « aires urbaines ».

Figure 1 : Capacités économiques de l'aire urbaine grenobloise<sup>35</sup>.

Source : Talandier, 2018



35 Note de lecture : les signes +++ et --- synthétisent les résultats chiffrés correspondant au poids respectif des différentes capacités et bases économiques de l'aire urbaine de Grenoble par rapport à la moyenne des 10 aires urbaines de taille comparable. Les chiffres entourés d'un rond sont des repères pour aider à la lecture des analyses présentées dans le corps du texte.

(mais légèrement en deçà) de la moyenne des grandes aires urbaines. Plus précisément, le déficit en matière de dépenses touristiques est en partie compensé par un montant de retraités par habitant supérieur à la moyenne des grandes aires urbaines. La présence de retraités plutôt plus aisés que dans d'autres territoires peut constituer un potentiel de création d'emplois et d'acteurs ressources. Concernant le tourisme, l'AU dispose d'atouts (indéniables) et d'une capacité d'accueil touristique réelle, sans pour autant que cela se traduise par des dépenses touristiques importantes, au contraire. On aurait ainsi du tourisme (un peu) mais à faible valeur ajoutée pour le territoire. Par ailleurs, la capacité d'accueil en hébergements marchands (et résidences secondaires) ne progresse que faiblement au cours des dernières années. On peut ainsi penser que la manne touristique de ce territoire n'a pas encore réellement été activée. En réalité, lorsque l'on descend à l'échelle des EPCI<sup>36</sup>, on se rend compte que certains territoires ont su très tôt activer ce levier résidentiel et touristique, évidemment en montagne, mais aussi par exemple dans le Trièves. Cependant, ceci s'est fait sans réelle coopération stratégique à l'échelle de la région métropolitaine. Au total, le montant des richesses exogènes (ou captées à l'extérieur) dont dispose l'aire urbaine pour se développer est plus important que dans les autres aires urbaines, mais peine à être réinvesti localement via les mécanismes de consommation (3) (la propension à consommer localement reste faible sur ce territoire) et d'intermédiation (services aux entreprises, logistique, sous-traitants...) (Talandier, 2018).

Concernant l'intermédiation (4), on note que le caractère productif de l'aire urbaine de Grenoble s'explique avant tout par le poids des activités exportatrices. Or, les enjeux productifs sont aussi des enjeux d'intermédiation pour lesquels l'aire urbaine de Grenoble apparaît clairement pénalisée. L'AU de Lyon, par exemple, est aujourd'hui beaucoup plus spécialisée dans ces activités dites d'intermédiation que dans l'exportation, c'est aussi le cas de l'AU de Nantes, plus proche en taille de population de notre cas d'étude. Ce déficit en termes d'intermédiation touche tous les sous-secteurs, mais, là

36 EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

encore, pas nécessairement tous les territoires de la région métropolitaine grenobloise. Ainsi, certains EPCI situés entre Lyon et Grenoble apparaissent mieux dotés et peuvent alors constituer une zone stratégique pour le développement économique de l'ensemble de ce territoire. On voit, à travers ces quelques exemples, l'intérêt qu'il y aurait à passer de l'idée d'espaces résidentiels ou touristiques, mais aussi de territoire de production à celle de système territorial résidentialement-productif en réfléchissant de façon concertée avec les autres territoires de la région métropolitaine grenobloise, mais aussi avec Lyon et sa périphérie ou bien avec les autres grandes collectivités du sillon alpin.

Ce besoin d'activer les complémentarités économiques locales prend tout son sens lorsque l'on s'intéresse à la résilience de ce territoire.

### **La résilience du territoire**

L'analyse fine des variations de l'emploi salarié privé à l'échelle de l'aire urbaine grenobloise est quelque peu inquiétante. L'AU de Grenoble a été touchée par la crise de 2008 de façon plus marquée que d'autres grands pôles urbains. Ces pertes d'emplois sont liées à sa structure (sureprésentation des activités d'exportation), non compensées par les autres secteurs que sont l'intermédiation (emploi en berne alors qu'ils progressent rapidement ailleurs), et consommation (croissance très modérée dans l'AU de Grenoble alors que cette sphère a permis aux autres grandes AU de résister à la crise). La reprise économique post-2012 s'observe à Grenoble, mais avec un rebond plus tardif et moins important qu'ailleurs. Cette faible capacité de rebond provient là encore d'une destruction d'emplois exportateurs, d'une moindre croissance des sphères d'intermédiation et de consommation que dans les autres AU.

Nous proposons de distinguer quatre types de processus de résilience ou de faiblesse :

- Faiblesse structurelle : l'AU enregistre des diminutions d'emplois dans des secteurs qui diminuent partout ;
- Faiblesse spécifique : on constate une diminution des emplois dans des secteurs qui progressent ailleurs ;
- Résilience structurelle : on observe une progression des emplois dans des secteurs qui progressent partout ;

- Résilience spécifique : la progression des emplois est constatée dans des secteurs qui diminuent ou stagnent ailleurs.

Nos calculs montrent que dans ce territoire, un quart des emplois participent à la faiblesse structurelle, 18% à la faiblesse spécifique. Du côté de la résilience, 50% des emplois sont de nature structurellement résiliente, et enfin la résilience spécifique ne touche que 8% des emplois. Ainsi, près de 43% des emplois mettent le territoire dans une situation de fragilité soit structurellement (ce sont des emplois qui diminuent partout ailleurs) soit spécifiquement (ce sont des emplois qui diminuent ici mais progressent ailleurs). Cette faible capacité de résilience est multisectorielle, dans la mesure où tout type d'activités peut être concerné (des activités exportatrices de l'industrie, mais aussi des commerces ou des services aux entreprises). En revanche, les vecteurs de résilience diffèrent d'un EPCI à l'autre. Par exemple, les massifs vont pouvoir compter sur une résilience structurelle de par leur spécialisation résidentielle et touristique. Le Voironnais affiche une bonne résilience spécifique grâce à la présence de certaines spécialisations industrielles. La Bièvre-Isère, en direction du Nord-Isère vers Lyon, apparaît bien dotée en activités d'intermédiation, assurant une capacité de résilience structurelle favorable.

Des complémentarités territoriales intéressantes apparaissent pour garantir une meilleure résistance aux chocs. On voit bien, ici, que l'idée d'une métropole « moteur » associée à celle de territoires environnants « suiveurs » ne tient pas. La métropole de Grenoble ne dispose pas de tous les éléments nécessaires à son développement et à sa résilience. Ses ressorts et les bases d'un développement plus équilibré et, quelque part plus efficace, sont, pour une large part, situés dans les EPCI voisins. Enfin, une lecture des flux de richesse nous permet de mieux appréhender la géographie de l'interterritorialité sur ce territoire.

### ***Le système productivo-résidentiel (SPR)***

Le concept de SPR (Davezies et Talandier, 2014) repose sur l'observation des interdépendances entre les territoires qui créent des richesses et ceux qui les captent. Les travaux menés à l'échelle nationale, ont mis en lumière l'effet positif des SPR compact, c'est-à-dire des territoires au sein desquels les flux de redistribution des revenus entre

les agglomérations et leur hinterland sont à la fois intenses et organisés dans une relative proximité. Par ailleurs, ces systèmes semblent d'autant plus performants que les hinterlands possèdent également leur propre ressort de développement économique, résidentiel mais également productif. L'idée de réciprocité territoriale prend ici tout son sens (Talandier, 2014).

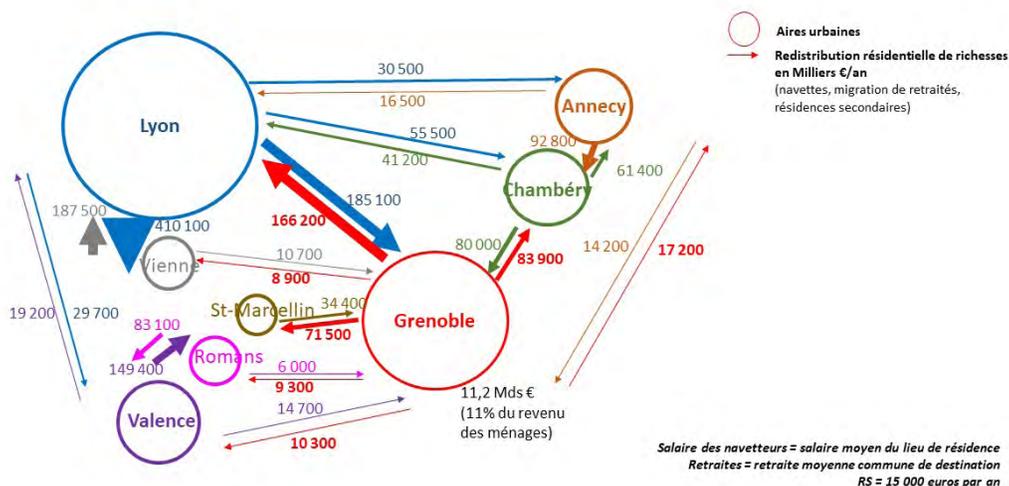
Les trois bases de données « origine-destination » dont nous disposons pour analyser les SPR sont :

- les flux d'actifs entre le lieu de domicile et le lieu de travail ;
- les flux de mobilité résidentielle des retraités au cours des cinq dernières années précédant la date d'enquête du recensement de la population ;
- la base de données mettant en relation la commune de résidences principales des propriétaires de résidences secondaires (la commune des résidences secondaires étant aussi connue).

A l'échelle des aires urbaines du territoire, ce sont Lyon et Grenoble qui entretiennent le plus de relations « productivo-résidentielles » ou qui s'inscrivent dans une relation de réciprocité la plus intense. Certains de ces échanges entre aire-urbaines de la région sont relativement équilibrés (ce que l'on distribue est égal à ce que l'on reçoit), d'autres beaucoup moins comme entre Lyon et Vienne ou dans une moindre mesure, Grenoble-Lyon au profit de Grenoble, Grenoble-Saint-Marcellin au profit de ce 2e, Annecy-Chambéry, au profit de Chambéry. En ce qui concerne l'aire urbaine de Grenoble, elle génère chaque année un flux de richesses équivalent à un milliards d'euros qui profite aux communes situées hors AU, soit l'équivalent de 11,5% du revenu des ménages de l'AU. C'est un taux plutôt dans la moyenne des AU de même taille, voire même légèrement en deçà. Le schéma souligne une géographie plutôt « régionale » de ces mécanismes de diffusion des richesses.

Au niveau des trois EPCI structurants pour l'AU, les échanges les plus intenses sont de la Métropole de Grenoble vers le Grésivaudan, puis bien en deçà vers le Voironnais, puis du Grésivaudan vers la Métropole de Grenoble.

Figure 2 : Flux de richesses résidentielles entre les AU.  
Source : Talandier, 2018



Rq : différentiel Vienn / Grenoble : à peu près le même nb de navetteurs dans les deux sens mais salaires plus élevés pour ceux qui résident dans l'AU de Grenoble. Différentiel Valence / Grenoble, plus de personnes qui habitent à Grenoble et travaillent à Valence que l'inverse.

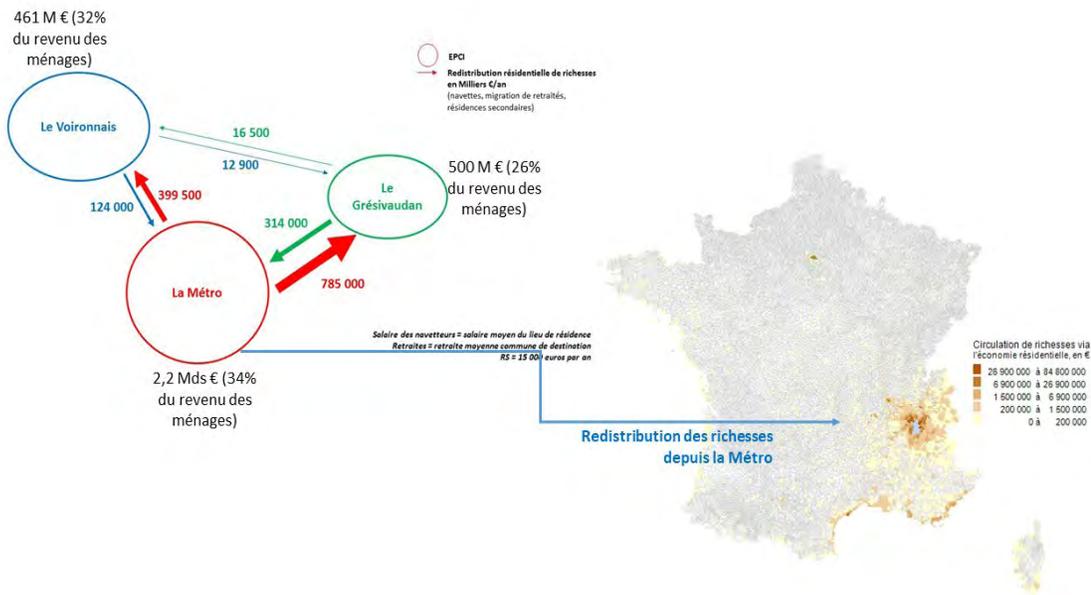
On observe des flux de revenus non systématiquement équilibrés. Ainsi, la métropole redistribue deux fois plus de richesses (potentielles) vers le Grésivaudan que l'inverse, l'écart est encore plus marqué avec le voironnais.

Si l'on raisonne à présent à l'échelle de la Métropole grenobloise, ce sont 2 milliards d'euros qui circulent vers les autres communes hors métropole, soit l'équivalent d'un tiers du revenu des ménages. Notons qu'à ce jeu la métropole de Grenoble n'est pas seule. Le Voironnais joue le même rôle vis-à-vis des communes qui l'entourent en assurant la circulation de 32% de ses revenus, le Grésivaudan légèrement moins avec 26%. Ce sont les communes limitrophes et notamment celles situées dans les EPCI précédemment cités qui sont les premières bénéficiaires de ces flux.

Une forte communauté de destin relie donc les différents EPCI de cette région grenobloise. Une logique de solidarité, de réciprocité, est déjà à l'œuvre si l'on observe l'impact des comportements et mobilités individuelles ou bien encore la complémentarité économique.

Pour autant, quelle est aujourd'hui la marge de manœuvre « politique » pour mettre en action, gouverner de façon stratégique ces réalités interterritoriales ?

Figure 3 : Flux de richesses résidentielles entre des EPCI Voironnais, Grésivaudan, Grenoble-Alpes Métropole.  
Source : Talandier, 2018



### **Des coopérations en débat : quelles places pour les territoires métropolitains dans des systèmes relationnels ?**

Les résultats présentés nous donnent à voir un plus vaste territoire métropolitain grenoblois dont le développement s'articule autour d'une circulation de revenus et donc des richesses entre des territoires proches ou plus éloignés. Si, de manière générale, des logiques de « captation » plus ou moins actives et portées par des territoires où l'activité productive exportatrice est moins affirmée en comparaison d'autres se dessinent, on peut également y lire une variété d'interdépendances fonctionnelles. Celles-ci se révèlent comme le résultat de relations entre des acteurs (des actifs, des ménages, des entreprises, etc.) permettant la bonne tenue d'un développement territorial se jouant à la croisée de combinaisons variables de systèmes productivo-résidentiels. En toute logique, on peut donc partir du principe que les différents segments qui composent la vie quotidienne d'un territoire (ex : l'activité productive) se jouent à des échelles dépassant les périmètres institutionnels à partir desquels se forment l'essentiel de l'action publique. Des systèmes territoriaux se déployant à diverses échelles se dessinent et nous amènent à repenser les grandeurs territoriales à partir desquelles se font et se défont les processus de développement des territoires (Berroir et al., 2017). Pour les acteurs institutionnels, cette perspective peut les conduire à se soustraire aux seules logiques de concurrence très localistes pour accorder une place plus importante aux relations et aux interdépendances s'apparentant à des formes élargies de « division sociale du travail » entre des villes et des territoires. L'idée de complémentarité territoriale peut ainsi émerger de ces quelques constats. Mais derrière ce terme, se jouent des représentations de ces relations pouvant se révéler asymétriques et inégales entre les différentes parties prenantes. Et au regard des résultats présentés, la dynamique socio-économique d'un territoire se révèle plutôt dépendante de la vitalité de l'autre. L'idée de réciprocité territorialisée apparaît ainsi comme mieux adaptée pour décrire les configurations observées. Elle aurait l'originalité de placer les territoires dans des situations d'équivalence.

Le problème majeur reste que ces relations, auxquelles se lient des flux et donc des circulations de différentes formes de ressources, ne s'opèrent pas dans une logique

d'aménagement et de développement territorial. En effet et à l'exception des flux de mobilités, ces données relationnelles se révèlent faiblement mobilisées dans l'appréhension des diagnostics des territoires et des politiques publiques qui en découleraient. Si elles peuvent peut-être se concevoir comme des résultats lointains ou induits de l'action publique en matière d'aménagement, elles sont avant tout le fait des choix résidentiels des ménages mais également des stratégies de localisation des activités. Elles découlent donc d'une diversité de trajectoires et de relations profondément évolutives entre les activités et les territoires. Il semble donc hasardeux de prétendre en réguler l'ensemble des paramètres. Mais nous pouvons tout de même partir du principe que la dynamique d'un territoire peut s'appréhender au croisement de sa capacité à animer et à s'insérer dans une variété de réseaux à la croisée de la mobilité des ménages et de l'inscription des activités économiques dans des chaînes de valeur productive de plus en plus fragmentées et multi-situées (Veltz, 2017). L'heure serait ainsi au déploiement de dispositifs de coopérations, de dialogues, d'alliances et donc de projets de territoires inscrits dans l'interterritorialité (Vanier, 2015).

Comment dès lors parvenir à animer des flux et ces relations dans une logique d'aménagement et pour quelles finalités ? Comment leur donner plus d'ampleur et cela dans un rapport qui ne placerait pas les « autres » territoires (des couronnes périurbaines, des villes petites et moyennes et des territoires ruraux) dans une logique de subordination et de dépendance vis-à-vis des Métropoles ? Comment se distancier de logiques catégorielles d'actions au profit, de fait, de coopérations actives pensées dans une logique d'équivalence entre les territoires ?

Si l'idée de politiques d'aménagement devant se concentrer sur des investissements matériels afin de susciter la croissance ou de pallier des difficultés locales tend toujours à constituer les référentiels de bon nombre d'acteurs<sup>37</sup>, quelques nouvelles façons de faire s'esquissent. Elles se forment notamment autour de la reconnaissance tout aussi

<sup>37</sup> À ce titre, nous pouvons penser au récent « Agenda Rural » promu par le gouvernement en septembre 2019 et visant à apporter une série de solutions aux territoires ruraux. Il en serait de même du dispositif « Actions cœur de ville » dédié à la revitalisation des centres-villes des villes moyennes.

bien politique que géographique d'un processus de métropolisation avec lequel il serait important de « négocier » plutôt que d'essayer de s'y opposer par la conduite de stratégies défensives portées par de nombreux territoires non métropolitains. En accordant de l'importance à l'aménagement des flux et des liens qui existent ou qui sont en train de se faire entre les territoires, ce sont toute une série de termes qui peuvent être mobilisés. On pense notamment aux notions déjà abordées d'interdépendances, de complémentarités, d'alliances, de coopérations ou de réciprocités qui se retrouvent incarnées dans une série de dispositifs dont les plus emblématiques évoluent autour des pôles métropolitains et des contrats de réciprocités. Notre propos n'est pas ici de légitimer ces cadres de l'action mais d'en présenter leurs évolutions et leurs écueils. Car si la métropolisation et son affirmation tendent à recomposer les façons de faire de l'aménagement, elles réinvestissent des idées parfois anciennes mais qui accordent désormais une place structurante à l'animation plus générale d'un processus de métropolisation dans toute sa diversité. Néanmoins, cette entrée par les flux et les liens, c'est-à-dire les dynamiques relationnelles des territoires, jette les bases d'une relative fin des logiques catégorielles du développement territorial en nous invitant à reconsidérer la place des grandes villes et métropoles vis-à-vis des « autres » territoires.

### ***Vers un tournant relationnel de l'aménagement ou la construction progressive d'incitations à la coopération***

Désormais décortiqué dans ses moindres détails, effets, rouages et origines, le processus de métropolisation cristallise toujours bon nombre de passions. En rupture avec les lignes fondatrices d'un aménagement « à la française » longtemps empreint d'une quête d'équilibre et d'égalité (Estèbe, 2015), il peut être interprété comme une traduction concrète d'un « scénario de l'inacceptable » où l'essentiel de la croissance, de la richesse et des activités économiques se serait concentré à l'échelle d'un nombre (trop) réduit de territoires (DATAR, 1971). Les bien connues et souvent citées « Métropoles d'équilibre » ont ainsi un temps eu pour rôle d'animer les contre-poids d'une relative hégémonie de la région Île-de-France sur le reste de l'hexagone. Le dynamisme contemporain de ces métropoles peut être mis au crédit des effets sur le temps long

de politiques d'aménagement ayant offert des marges de manoeuvre à un pouvoir périphérique fait de jeux d'alliances très circonstanciées entre des acteurs institutionnels, politiques et économiques (Grossetti, 2007 ; Grémion, 1976). Si les années 1980 ont marqué l'avènement d'une nouvelle séquence d'approfondissement de la mondialisation ayant eu pour effet de replacer les échelles spatiales de la croissance au bénéfice des grandes villes et de leurs plus vastes régions métropolitaines (Halbert, 2010), de ce constat a découlé une série de dispositifs où la relation au « fait métropolitain » s'est établie sur la base de deux registres. Celle, dans un premier temps, qui prétendait l'animer afin de susciter la croissance. Et celle, dans un second temps, qui a cherché à s'opposer à cette tendance pour ainsi dire « naturelle » à l'agglomération des hommes et des activités à l'échelle de certains points nodaux du territoire. Néanmoins, à partir des années 1990 et dans un mouvement de décentralisation qui recompose les missions et marges financières de l'État en matière d'aménagement, l'incitation à la mise en oeuvre de coopérations entre des territoires relativement proches sera mise à l'ordre du jour en tant que compromis construit en réponse aux tensions précédemment évoquées.

Il sera ainsi question d'encourager la mutualisation d'équipements et de dispositifs afin d'atteindre une « masse critique » favorable à la réalisation d'économies d'échelles mais également à la quête de croissance partagée entre différentes agglomérations au sein d'une zone d'influence commune et partagée (Derycke, 1993). Si quelques expériences embryonnaires et expérimentales s'étaient structurées vers la fin des années 1980 (ex : le réseau « Aire 198 » à l'échelle de la Région Poitou-Charentes - Royoux, 1997)<sup>38</sup>, c'est plus particulièrement lors du CIAT (Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire) du 05 novembre 1991, que Jacques Chérèque, alors Ministre délégué

<sup>38</sup> Structuré sur la base d'une association loi 1901 créé en 1989, le réseau de villes « Aire 198 » regroupant les agglomérations de Poitiers, Niort, Angoulême et La Rochelle, est un espace de concertation et de réflexion commun à l'ensemble des villes adhérentes. Divers sujets et dossiers ont ainsi été traités par cette même institution (ex: la question du développement universitaire, du traitement des déchets, du développement économique et industriel) qui ont débouché, le cas échéant, sur la rédaction d'études de faisabilité ayant orienté les initiatives portées et financées dans les documents opérationnels de l'aménagement régional (ex: Contrat de Plan État-Région).

à l'aménagement et à la reconversion industrielle, affine cette idée en annonçant qu'« il s'agit de mettre au point, entre des villes candidates et un certain nombre de partenaires, des projets de coopération afin de renforcer, dans la perspective européenne, la compétitivité économique des villes et, partant de cette initiative, de leur territoire d'influence<sup>39</sup> ». Aucune discrimination relative à la taille des entités urbaines n'est alors envisagée et ces logiques de mutualisation d'équipements présupposent la diffusion d'une vision technicienne voire managériale des relations entre les villes pensées au prisme d'une division fonctionnelle et planifiée du travail. Tenue par des réseaux de transports interurbains, cette mutualisation affichait également l'ambition d'élargir les relations avec d'autres centres urbains afin de créer les conditions de l'internationalisation d'un développement prenant appui sur des « externalités de réseau » (Camagni, 1993). Ces mêmes externalités se matérialiseraient alors par la construction de réseaux d'infrastructures et d'équipements communs qui distribueraient les avantages et par extension la croissance à l'ensemble des membres du réseau autour de six catégories d'action : les réseaux de service, les réseaux de la division du travail, les réseaux de compétences, les groupes de pression, la communauté de projet et la grappe de villes (Brunet, 1996). Les mises en réseau se sont alors envisagées autour de différents registres (ex : relations et coopérations entre entreprises, systèmes réticulaires de gouvernance) et se sont structurées autour d'horizons thématiques et sectoriels aussi divers que le tourisme et la culture, les technologies de l'information, l'habitat, le transport et l'urbanisme, le développement économique, etc. Reconnu et promu par la LOADT du 4 février 1995<sup>40</sup>, c'est dans cet esprit que les acteurs et les agglomérations ont porté 26 réseaux de villes<sup>41</sup> qui ont tout aussi bien cherché à lier leur développement à une acti-

39 Extrait du CIAT du 05 novembre 1991

40 Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua ».

41 Sur les 26 réseaux qui se sont, un temps, structurés à l'échelle nationale, nous notons plus particulièrement à l'échelle de nos terrains d'études la « Conférence des villes de Bretagne » et le réseau « Albi / Castres / Mazamet / Rodez ». Si la première initiative cherche plus particulièrement à constituer « une communauté de projet » et un

tivité, un équipement ou à une fonction qui leur ferait défaut. Par extension, ces actions portaient alors l'ambition de court-circuiter certains effets de taille. Ces projets portent également une dimension technique où les initiatives structurées par les acteurs locaux vont orienter la définition des opérations identifiées dans les différents documents programmatiques de l'aménagement (par exemple, et sur cette période d'action, les volets équipementiers nationaux et territoriaux des Contrats de Plan État-Région).

Cette politique s'est révélée faiblement opérante et n'a guère eu d'incidences sur la trajectoire des territoires mais s'est tout de même retrouvée réinvestie par les principes des schémas de services collectifs instaurés par la LOADDT de 1999<sup>42</sup>.

Malgré ce succès d'estime, ces idées connaissent un certain renouveau à partir de 2004. Il est alors illustré par l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) de projets de « coopérations métropolitaines ». Devant se déployer à l'échelle du niveau supérieur de l'armature urbaine nationale, on assiste à la promotion d'une mise en relation d'intercommunalités de grande taille avec plusieurs villes petites et moyennes évoluant dans l'aire d'influence de métropoles ne possédant pas encore de reconnaissance institutionnelle pleine et entière. Par ces initiatives, c'est plus particulièrement la bonne tenue des capacités d'entraînement des grandes villes à l'échelle de plus vastes systèmes territoriaux qui a été recherchée. Très rapidement, d'autres dispositifs plus emblématiques et fonctionnant sur les mêmes registres sont venus compléter ces initiatives. On pense alors plus particulièrement aux pôles de compétitivité. Ces alliances, ayant plus ou moins débouché sur une structuration embryonnaire d'une ingénierie de projet, ont eu pour incidence de concevoir ces relations entre les territoires sur des bases relativement inégalitaires encourageant les « autres » territoires à s'inscrire dans le sillage de leurs environnements métropolitains respectifs.

groupe de pression à l'échelle régionale et nationale, le réseau organisé autour de quelques villes moyennes de l'est de la région Midi-Pyrénées a porté un projet de « mutualisation » de divers services et équipements (ex: la question des services et des activités culturelles).

42 La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

### **L'avènement de coopérations « réciproques » : des jeux d'alliances au défi d'une culture du projet**

Les années 2010 apparaissent comme une tentative d'institutionnalisation de ces démarches élaborées au long cours. Elles passent alors par une nouvelle étape notamment incarnée par une reconnaissance de plein exercice du statut de Métropole pour des EPCI de plus de 500 000 habitants aux compétences élargies par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Les « coopérations métropolitaines » se retrouvent ainsi augmentées par la promulgation des « pôles métropolitains » devant permettre aux Métropoles (mais également l'ensemble des EPCI de moindre taille) de se lier à d'autres territoires évoluant dans leurs sphères d'influence, ou non, et cela sans exigence de continuité territoriale. Le cadre des relations entre une Métropole et son arrière-pays est alors relancé replaçant l'entité métropolitaine au centre de la dynamique de développement des territoires. Si le cadre juridique de cette alliance des territoires s'organise autour de différents syndicats mixtes, la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 en assouplit les cadres afin d'en généraliser la portée à l'échelle hexagonale. La diversité des configurations est alors de rigueur (FNAU, 2017) et ne se retrouve plus déterminée par la présence exclusive d'une « Métropole » dont on chercherait à conforter le dynamisme et les positions dans le jeu d'une concurrence mondialisée. Pour autant, un nombre relativement limité d'initiatives émergent (19 pôles créés ; FNAU, 2017) et ces initiatives se révèlent pensées *a minima* et sur des champs d'intervention toujours très sectoriels tels que les coopérations culturelles à titre d'exemple. Leurs capacités à développer les territoires peut ainsi être portée au débat. Souvent pensées sur la base de complémentarités se heurtant à la crainte de l'institutionnalisation de relations profondément inégalitaires entre les territoires partenaires, il découle de ces quelques expériences une difficile mise en œuvre d'une culture du projet pourtant déjà à l'œuvre dans la conduite de différents Inter-SCOT afin de notamment réguler la question de l'étalement urbain.

Face à ces difficultés et dans le prolongement de la loi Maptam, un cadre volontairement hybride, souple et malléable se fait jour : celui des « contrats de réciprocity » entre

des Métropoles et leurs arrière-pays. L'animation des relations « villes - campagnes » en constitue le maître-mot et reste toujours pensée dans des logiques sectorielles très affirmées (ex : des stratégies touristiques, etc.).

En privilégiant le partage de ressources voire de fonctions qui feraient défaut aux territoires engagés dans ces démarches contractuelles et donc engageant les différentes parties prenantes (ex : l'animation de coopérations entre les établissements hospitaliers de la métropole brestoise et les communes du Pays de Centre Ouest Bretagne faisant face à la problématique des déserts médicaux ; Grébot, 2017), on se retrouve face au pilotage « par le haut » de solutions techniques ne pouvant pallier des situations structurellement inégalitaires au regard des situations socio-démographiques des territoires engagés. Il en est de même d'actions d'animation de réseaux économiques qui, si elles souhaitent faire obstruction aux logiques de mise en concurrence des territoires, relèvent essentiellement d'une mise en visibilité de dispositifs souhaitant réaliser des économies d'échelles dans un contexte d'austérité budgétaire croissant (ex : la traduction alpine de la « French Tech » déployée à l'échelle du sillon alpin autour des agglomérations d'Annecy, Chambéry, Grenoble et Valence et dénommée « French Tech In The Alps »). Ces champs d'action, même s'ils peuvent se révéler déterminants pour certains segments de l'économie productive des territoires, semblent pour le moment ne concerner qu'une frange relativement limitée de l'activité économique des territoires. Les Métropoles s'affirment tout de même comme les partenaires privilégiés de la déclinaison locale de cette vision nationale de l'aménagement. Pour ainsi dire, elles deviennent les opératrices territoriales d'un aménagement « par le haut » élaboré autour du pilotage de divers instruments devant trouver une déclinaison au plus près des territoires. La distribution spatiale des Métropoles qui maillent désormais l'ensemble du territoire permet ainsi à l'État de s'assurer d'une représentativité de son action tout en déléguant aux acteurs locaux la responsabilité de leur bonne mise en œuvre. Cette démarche est alors observable dans la promulgation des « pactes métropolitains d'innovation » qui, en 2016, ont favorisé la rédaction de « contrats de coopération métropolitaine » aux thématiques ouvertement larges. Une culture du compromis entre les territoires s'est ainsi faite jour nous donnant à voir près de 173 initiatives de coopérations

entre 21 métropoles et des territoires environnants (CGET, 2019). À titre d'exemple et dans le cas grenoblois, trois champs d'intervention ont été retenus autour des mobilités et de la coordination des différentes offres de transport (1), du développement économique pensé à l'aune de la promotion des circuits-courts et de l'activité touristique (2) et du déploiement d'une ingénierie métropolitaine mise au service des Parcs Naturels Régionaux dont certaines communes du territoire métropolitain sont membres (3).

Si les dimensions performatives de ces collaborations et de leurs éventuels effets multiplicateurs voire d'entraînement peuvent être interrogées, c'est plus particulièrement leur capacité à apporter des réponses concrètes et collectivement négociées face à l'avènement de nouvelles formes d'inégalités non exclusivement monétaires ou envisagées sous l'angle de l'accès à certaines ressources qui se dessinent (ex : la question de la transition environnementale des territoires).

## Conclusion

En s'éloignant d'un aménagement pensé sur la base d'approches très localistes nourries à l'idée d'un jeu à somme nulle entre les territoires, la reconnaissance du fait interterritorial dans la régulation du développement des territoires scelle les bases d'un certain renouveau de la pensée aménagiste. L'identification et l'animation de la diversité des flux qui irriguent les territoires en serait un des objectifs majeurs. Mais les dispositifs qui ont cherché et qui cherchent (toujours) à penser l'action sur ces registres ont pour l'essentiel fait le pari d'une complémentarité en identifiant ce qui ferait défaut à chacun. Au regard des éléments précédemment exposés, émerge tout de même la crainte de l'institutionnalisation relativement discutable d'un rapport de dépendance voire de domination des Métropoles vis-à-vis des « autres » territoires. Pour autant quelques pistes prometteuses en relative rupture avec ces considérations s'esquissent. En effet, le déploiement d'une ingénierie mutualisée entre les territoires et porteuse de coopérations actives dans le montage de projet s'affirme. Ces premiers pas pourraient ainsi faciliter l'élargissement d'une coordination des actions en matière de développement économique qui, à titre d'exemple restent circonscrites sur des bases très sectorielles (ex : la question de l'aménagement du foncier à vocation économique).

Pour autant, plusieurs points restent toujours en suspens pour amener à penser l'aménagement sur la base de réciprocités alors « négociées » où les territoires (et leurs dynamiques) se retrouveraient dans des situations d'équivalence. Celle dans un premier temps de la bonne échelle et du bon périmètre de l'action défini sur la base de l'empreinte spatiale des flux et des liens qui irriguent les territoires. Celle, une nouvelle fois, du décloisonnement sectoriel de l'action rejointe par une gouvernance de projets d'aménagement devant accorder une place croissante aux acteurs privés et aux collectifs citoyens dont les pratiques font (et défont) la dynamique des territoires. Ce dernier point appelle donc la reconnaissance d'un aménagement « par le bas » à l'écoute des usages du quotidien, condition nécessaire à la négociation de transitions pensées à la croisée des échelles des actions résidentielles du quotidien, de l'activité productive et de plus larges changements (notamment socio-environnementaux) se déployant dans une perspective plus globale.

## Références

C. Ambrosino, R. Linossier et M. Talandier, « Grenoble, la technopole qui se rêvait métropole », *Géographie, Économie et Société*, n° 3, vol. 18, 2016, pp. 409-427.

S. Berroir et al., « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle » in *Cybergeo : European Journal of Geography*, n° 807, 2017 (disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://journals.openedition.org/cybergeo/27945>).

R. Brunet, « L'Europe des réseaux » in D. Pumain et Th. Saint-Julien Th. (Eds), *Urban Net works in Europe - Réseaux urbains en Europe*, Paris : John Libbey - INED, 1996 pp. 131-150.

R. Camagni, « Organisation économique et réseaux de villes » in A. Sallez A. (Eds.), *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'aigues : DATAR – Ed de l'Aube, 1993, pp. 107-128.

CGET, *Les coopérations interterritoriales, En détail – Synthèse*, Paris, 2019 (disponible en ligne à l'adresse suivante : [https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/en\\_detail\\_synthese\\_cooperations\\_interterritoriales\\_internet.pdf](https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/en_detail_synthese_cooperations_interterritoriales_internet.pdf)).

DATAR, *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable*, Coll. Travaux et recherche de prospective, n°20, Paris : La documentation française, 1971.

L. Davezies et M. Talandier, *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Paris : Coll. Recherche, PUCA, 2009.

L. Davezies et M. Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ?*, Paris : Coll. Travaux, CGET – La Documentation française, 2014.

C. Demazière, « Compétitivité et attractivité : « même combat » au niveau national et local ? » In A. Frémont et al. (Eds), *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Caen : Presses universitaires de Caen, 2008, pp. 113-117..

P-H. Derycke, « Théorie des réseaux de villes » In Sallez A. (Eds), *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'aigues : Coll. Monde en cours, Ed. De l'Aube - DATAR, La Tour d'aigues, 1993, pp. 95-106.

P. Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris : Coll. La ville en débat, PUF, 2015.

FNAU, *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*, Paris : Coll. Points FNAU, Ed. Gallimard, 2017.

C. Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*, Paris : Coll. La ville en débat, PUF, 2015.

B. Grébot, « L'alliance des territoires : penser la coopération territoriale à l'heure des réseaux ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 111, 2017, pp. 43-48.

P. Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Ed. du Seuil, 1976.

M. Grossetti, « Petit bilan des effets des politiques destinées à favoriser le développement économique par l'innovation » in Itçaina X., Palard J., et Ségas S. (Eds) (2007), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes : PUR, 2007, pp. 173-186.

L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris : Coll. La ville en débat, PUF, 2010.

D. Royoux, « Réseaux de villes et logiques d'efficacité et d'équité », *Flux*, n°27-28, 1997, pp. 17-24.

M. Talandier, « Penser la réciprocité territoriale », *Urbanisme*, n°47, 2014, p. 22.

M. Talandier, « Grenoble-Alpes Métropole dans son territoire : analyse d'un système économique complexe », Publication et étude de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenoble, 2018 (disponible en ligne à l'adresse suivante : [https://base-doc.aurg.fr/seam/resource/directMedia/6qr23ilprgtTVSJLXX\\_FGB8ccwr\\_A;jsessionid=53363ae8a7f9d8d24f90e62b65a1?binaryFileId=2525&cid=591](https://base-doc.aurg.fr/seam/resource/directMedia/6qr23ilprgtTVSJLXX_FGB8ccwr_A;jsessionid=53363ae8a7f9d8d24f90e62b65a1?binaryFileId=2525&cid=591)).

M. Vanier, *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris : Ed. Hermann, 2015.

P. Veltz, *La société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif*, Paris : Ed. Seuil - La république des idées, 2017.





## CHAPITRE 13

# **QUELLES RELATIONS POUR LES MÉTROPOLIS ET LEURS TERRITOIRES AVOISINANTS ? LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ ET L'INTERMÉDIATION**

Florence Lérique



La naissance des contrats de réciprocité vient de la volonté de mettre en place de nouveaux outils et instruments pour éviter que l'attractivité métropolitaine ne se réalise au détriment des territoires limitrophes. Les craintes sont multiples notamment celles de l'hypertrophie et de la saturation de la métropole et à l'inverse celles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) voisins qui se videraient progressivement de leurs forces vives ou seraient par trop spécialisés sur des fonctionnalités qu'on pourrait pour certaines qualifier de secondaires.

L'idée des contrats de réciprocité remonte aux Assises de la Ruralité de 2014. Mais c'est le premier comité interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015 à Laon qui les initie. Des territoires expérimentaux ont alors été sélectionnés : Lyon et Aurillac, Le Creusot le Morvan, Brest avec le pays Centre Ouest Bretagne et Toulouse avec le PETR, pays portes de Gascogne (Bigay, Devillard, Perez Inigo, Sainclair, 2018). Pourtant, c'est la négociation entre l'Etat et les métropoles via le Pacte Etat Métropoles et sa déclinaison en Pactes métropolitains d'innovation qui va permettre de cristalliser les contrats de réciprocité pour envisager les métropoles dans un paysage plus large.

Ce type de contrats organise un espace de relation, d'intermédiation entre la métropole et ses territoires avoisinants, prioritairement les EPCI limitrophes. Il correspond aux contrats nombreux au cœur des politiques publiques locales (Maurey, de Nicolay 2017). La présentation des contrats de réciprocité nécessite que l'on s'attarde sur les signataires, le contenu concret et donc sur la manière dont la réciprocité est conçue et matérialisée. Dans un premier temps, la question de la réciprocité a été entendue comme l'inverse de l'unilatéralité et de la domination marquant les relations entre l'Etat et les collectivités (Pontier, 2018). Pour J.-M. Pontier, en effet, « la contractualisation est certes, par elle-même, un élément de décentralisation, puisqu'elle implique la réciprocité qui n'existait pas auparavant dans le cadre de l'unilatéralité de l'action » (Pontier, 2018). En quelque sorte, il y aurait une tautologie à parler de contrat de réciprocité. Mais la réciprocité est entendue ici comme un échange qui peut ne pas être nécessairement équitable.

Depuis, l'évolution sémantique est patente. Dans le cas présent, la réciprocité est comprise entre la métropole et les territoires avoisinants. Un certain nombre de ques-

tions peuvent ici être posées même s'il est prématuré de pouvoir répondre à toutes. Les réponses seront données par la pratique. Qu'est-ce qui peut faire l'objet de réciprocité entre une métropole et ses territoires limitrophes ? Quelle est la vocation de ces contrats ? Il sera également utile de se pencher à la fois sur les modalités de création de cette nouvelle procédure, comme sur l'élaboration des contrats eux-mêmes. Le contrat classique qui repose sur l'égalité des parties et la liberté du consentement reprend-il ces critères ? De ce point de vue les contrats comme mode d'action publique sont différents du contrat juridique de droit commun. En somme, ils comportent des objectifs, des orientations et des actions mais pas d'obligations au sens juridique du terme.

Pourtant, il ne semble pas inutile de rappeler comme l'affirme J.-M. Pontier que « l'encadrement par la contractualisation est réel » (Pontier, 2018). La notion de réciprocité entend, quant à elle, une forme d'échange équitable et juste, cela se vérifie-t-il en l'espèce ? On peut tout au moins poser l'hypothèse que ces contrats tentent de construire un espace de solidarité pour éviter que l'effet métropolitain ne soit trop impactant, aussi bien à l'intérieur de la métropole que sur les EPCI avoisinants. A l'occasion de l'étude de ces contrats de réciprocité, il sera utile de s'interroger sur la notion d'intermédiation territoriale, sur son opérationnalité dans le cas présent. On se demandera également sur quels objets porte la réciprocité, à savoir les enjeux de la solidarité, voire de la complémentarité.

Il est notable que la nouveauté réside, « au moins par son ampleur », dans « la collaboration, sous une forme contractualisée, des collectivités territoriales entre elles » (Pontier, 2018) et ici, au premier chef, des EPCI entre eux.

Etudier les modes de coopération entre collectivités publiques est un moyen de participer à la construction théorique de l'action publique. En définitive, le contrat de réciprocité sera-t-il en mesure de dépasser l'archétype centre-périphérie ? Cela fait partie des questions essentielles pour lesquelles il faudra du temps avant de pouvoir donner une réponse.

Pour incarner le propos, nous prendrons des exemples, dont celui de Tours, très en avance sur les autres aires métropolitaines. Il est encore tôt pour répondre à la question mais il est intéressant de se demander quelle est la plus-value des contrats de réciprocité pour les territoires qui y ont recours ?

Nous verrons dans un premier temps que la réciprocité est une question de solidarité et de complémentarité et dans un second temps qu'elle illustre des synergies territoriales. Le cas concret choisi est celui des contrats de réciprocité, les premiers à avoir été systématisés à l'ensemble des intercommunalités, du département d'Indre-et-Loire.

## **La réciprocité, une question de solidarité**

La signature d'un contrat de réciprocité, dont le terme peut être, dans certains cas de contrat, un pléonasme, ne va pas de soi mais n'est pas non plus trop contraignante (A). Les contrats de réciprocité signés en Indre-et-Loire permettent de comprendre que quand le cadre est prêt la signature est facilitée. Les effets escomptés emportent les dernières réticences à la signature (B).

### ***La signature d'un contrat de réciprocité***

L'existence des contrats de réciprocité prouve que l'on est face à des territoires diversifiés qui ont des potentiels différents et qui sans être nécessairement complémentaires ont en commun des éléments de complémentarité et entretiennent de manière plus ou moins formelle des liens de solidarité ou souhaitent les établir.

L'objet du contrat peut être exposé à partir d'un exemple qui sera repris par les autres contrats d'Indre-et-Loire, c'est celui de Bléré Val de Cher. Le principe de ces contrats vise à « rapprocher les dynamiques territoriales urbaines, périurbaines et rurales qui portent le système métropolitain et le mettent en mouvement »<sup>43</sup>. L'intérêt qui est mis en exergue dans ces contrats est la nécessité de dépasser les clivages et les logiques institutionnelles pour comprendre des enjeux et donner des réponses aux enjeux de ces territoires qui ne sont pas institutionnellement constitués. En fait, c'est le contrat qui permet de créer le territoire institutionnel par l'intermédiation qu'il réalise.

<sup>43</sup> Contrat de réciprocité, 2018-2020, Bléré Val de Cher. Contrat transmis par le directeur de l'Agence d'urbanisme de Tours, J. Baratier, qu'il en soit ici remercié.

Les effets escomptés de tels contrats ne sont pas démesurés.

Un contenu adapté et souple est attendu et ce n'est pas l'aspect formel qui doit prendre le dessus. « Pour autant les projets qui » sont inscrits au contrat « doivent pouvoir bénéficier, par leur cohérence territoriale et une visibilité accrue, de soutiens financiers complémentaires à ceux des établissements de coopération intercommunale signataires et notamment au niveau européen, de l'Etat, de la Région et du Département » (Contrat de Bléré Val de Cher). Le contrat de réciprocité doit susciter de nouveaux partenariats entre les différentes institutions parties à la négociation ou à la signature. Concrètement, le contrat de Toulouse met en place du coworking et du télétravail pour limiter, au maximum, les déplacements entre la périphérie et le centre. Les actions portent également sur l'alimentation et les échanges en la matière entre les différents territoires. L'idée même de réciprocité doit être interrogée car dans ces exemples cela ne se résume pas à des échanges qui ont le même impact.

De manière générale, il s'agit « de mettre en place des systèmes de coopérations pour rectifier les incohérences en termes de mobilité, de développement économique ou de circuits alimentaires » (Contrat de Bléré Val de Cher).

L'un des effets escomptés de ces contrats est de mettre en évidence des territoires complémentaires d'où peut venir la solidarité, objectif sans doute ultime du contrat de réciprocité. D'ailleurs, l'un des faits marquants, loin d'être isolé sur ce type de contrats, réside dans l'association de l'Etat à la démarche de contractualisation afin d'orienter préférentiellement ses aides à l'investissement.

### ***Le cas des contrats de réciprocité de Tours Métropole en Indre-et-Loire***

Fin 2018, Tours Métropole signe des contrats de réciprocité avec toutes les communautés d'Indre-et-Loire même si le département était présent lors des débats, il ne fait pas partie des cosignataires. Au total, 10 contrats seront signés entre la métropole et chacune des 10 communautés de communes du département. Le cas illustre bien ce que relèvent les étudiants de Sciences Po de l'Ecole urbaine, à savoir le fait que la métropole ne peut « développer un isolat de prospérité, et derrière un ensemble de villages dortoirs » (Bigay, Devillard, Perez Inigo, Sainclair, 2018). L'exemple de Tours

métropole correspond bien à cet exemple avec des territoires limitrophes qui sont des villes dortoirs dans la majorité des cas.

L'article 2 du contrat liste les engagements communs qui valent pour tous les signataires mais qui est également repris dans les autres contrats de réciprocité. Il y a des actions classiques, sur la forme, aux contrats d'action publique comme le suivi, l'animation aussi bien politique que technique, la mobilisation de l'ingénierie des directions et des services ou encore la mise en place d'une gouvernance de pilotage, de suivi et d'évaluation des partenariats et des actions définies. C'est sur l'aspect formel de gestion du contrat que l'on retrouve dans tous les contrats considérés une réflexion sur les modes d'action publique.

Sur le fond, l'article 2 reste conforme à ce que l'on connaît des contrats de ce type et ne font pas des contrats de réciprocité des contrats à part de ceux qui existent parmi les contrats d'aménagement du territoire par exemple. Les contrats de plan Etat Région constituent le modèle de ces contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales qui donneront des repères pour les contrats du même type entre les collectivités territoriales ou entre les EPCI (Conseil d'Etat, 2008). Dans le cas des contrats de réciprocité, il est remarquable qu'il s'agisse d'un contrat signé entre EPCI à fiscalité propre à la base, ce qui n'exclut pas les collectivités territoriales d'être cosignataires.

La technique est une fois encore bien rodée, les contrats de réciprocité étant des contrats d'aménagement du territoire, ils ne sont pas très différents de ce que l'on connaît par ailleurs. Ils doivent, sur le fond, construire et mettre en œuvre des actions partagées, veiller à la bonne prise en compte des politiques et projets engagés dans les documents stratégiques de niveau régional, notamment dans le cadre des SRAD-DET, solliciter les autres acteurs du développement local. On peut enfin relever que les contrats doivent contribuer aux échanges de bonnes pratiques participant à l'évaluation et à l'animation nationale de ces nouvelles formes de coopération territoriales (Contrat de Bléré Val de Cher, 2018).

Les projets des différentes intercommunalités s'agrègent autour d'axes de coopération fonctionnels permettant de concrétiser la relation de mutualisation, de solidarité

voire de complémentarité entre les différents territoires partis au contrat de réciprocité.

### **La réciprocité, une question de synergie territoriale**

Si les contrats de réciprocité sont mis en place c'est parce que la métropole est consciente de ses limites comme des limites des territoires avoisinants. Qu'elle refuse d'être une prédatrice pour les territoires limitrophes, le contrat de réciprocité pour la métropole est donc un document d'intermédiation par excellence qui fonctionne moins par le territoire que par l'opérationnel et le fonctionnel qu'il porte et comporte. D'où la fonction essentielle assumée par ces contrats à savoir un rôle d'intermédiation.

Le paradoxe avec les contrats de réciprocité d'Indre-et-Loire est que la dimension institutionnelle reste marquée puisque tous les EPCI du département ont conventionné. Mais face à ces contrats le besoin d'effet d'annonce et de primauté dans la passation des contrats n'est jamais absent. Il est de bon ton de pouvoir afficher une entente de cette nature sur une échelle aussi vaste. Cela ne retire rien au travail en amont qui a été nécessaire pour lever toutes les résistances qui s'élèvent régulièrement face à ce type de démarche.

#### ***Une métropole consciente de ses limites privilégiant la synergie***

La métropole ne doit pas être prédatrice ou menaçante pour les territoires avoisinants. De la même manière, les EPCI limitrophes ne doivent pas souffrir d'une spécialisation à outrance au risque d'être fragilisés. C'est sans doute sur le cas de Lyon que cette difficulté a été rapidement mise en évidence. Ainsi, un rapport d'élèves de l'INET portant sur « l'organisation territoriale de la République en matière d'action sociale à l'heure des métropoles », évoque que séparer le cœur métropolitain du reste du département constituerait une faille du modèle lyonnais (Rapport INET, CNFPT, 2018).

Selon les auteurs « l'obligation de rééquilibrage par le versement d'une dotation financière révèle une faille du modèle lyonnais qui acte la dissociation du cœur métropolitain du reste du territoire départemental. Séparer la zone métropolitaine pourvoyeuse des

principales ressources de son hinterland périurbain ou rural induit une réflexion sur la viabilité d'un tel modèle pour chacune des structures. Ce flux financier interroge également sur la manière de faire vivre la solidarité entre territoires à l'heure de la montée en puissance des métropoles » (Rapport INET, CNFPT, 2018).

Dans la mesure où Lyon a été l'exemple pour la réflexion des autres métropoles, il n'est pas inintéressant de constater que ce mouvement va se disséminer sur les autres métropoles et dans des secteurs différents que l'action sociale ou que la dotation de compensation métropolitaine car les réflexes et les logiques sont les mêmes. C'est la mise en œuvre qui diffère car ici on recourt au contrat qui est ajustable aux problématiques du territoire.

La métropole ne peut se refermer sur elle-même et exclure des territoires qui lui sont très proches géographiquement, comme de manière thématique.

En Indre-et-Loire les axes de coopération et donc les fonctions de solidarité sont au nombre de 9 avec un approfondissement différencié selon les cas. Le développement économique, le tourisme, le marketing commercial, le projet alimentaire, la mobilité comme les énergies et les déchets ont fait l'objet d'un travail accentué. La prévention des risques d'inondation, la culture et la couverture 4G sont plus en retrait. Pour prendre l'exemple de la mobilité, le contrat de réciprocité doit permettre d'équilibrer la mobilité sur le territoire de la métropole notamment et d'éviter que, matin et soir, elle ne soit saturée par la circulation automobile. Cette réflexion ne peut être conduite qu'avec les territoires avoisinants qui ont une frange importante de leur population qui travaille dans la métropole. Les autres items sont à envisager de la même façon en tenant compte des fonctionnalités de chacun des territoires comme des compétences des EPCI. Cela est moins gênant dans la mesure où les compétences des EPCI à fiscalité propre ont été élargies et ont fait l'objet d'une démocratisation, même pour les petites intercommunalités.

La mise en synergie de ces différents territoires implique, et le contrat le précise : « ces champs d'intervention (...) pourront être élargis à d'autres thématiques au fur et à mesure de la consolidation des partenariats. En outre, les espaces de discussion ouverts dans le cadre de ces contrats pourront être l'occasion de mieux prendre en compte les

interfaces et interrelations des territoires dans les différents exercices de planification (SCOT, PLUi, etc.) permettant ainsi de mieux les articuler » (Contrat de Bléré Val de Cher). La synergie peut être comprise sur plusieurs plans, elle peut être thématique ou territoriale. Elle est conçue *a priori* comme vertueuse mais elle a tendance à remettre en cause le dispositif strictement institutionnel par une dilution dans les fonctionnalités assurées par un territoire de plus en plus évanescent, sauf à le retrouver avec des frontières plus vastes, comme en Indre-et-Loire grâce au département.

### ***Prééminence de l'intermédiation***

Il faut créer des procédures qui permettent de créer de la complémentarité entre des territoires diversifiés. Sans être citée l'intermédiation constitue le ciment des contrats de réciprocité. Le contrat de Bléré en fait état dès le début puisqu'il arrime son projet inter-territorial sur un constat largement partagé : « Les grandes agglomérations concentrent les populations, les emplois et les perspectives de croissance. Pour autant leur dynamisme s'inscrit dans un cadre dépassant le périmètre institutionnel des métropoles, la tendance à la spécialisation des espaces se poursuit (...). Dans ce contexte, le dialogue entre les territoires est plus que jamais indispensable (...). Cette nécessité de coordonner des actions à une échelle élargie est apparue comme une évidence ». La métropole « le faisait pour elle-même mais aussi pour conforter son rôle de pôle d'équilibre à différentes échelles, en tant que pivot entre la région parisienne et le Grand Ouest et moteur de dynamiques locales ».

Ici l'intermédiation, telle que décrite dans le contrat, s'envisage sur des strates de territoires différentes. Le but est d'assurer sur ces différentes échelles un rôle stratégique comme opérationnel. Si l'on observe le processus de manière objective et neutre, il s'agit d'inciter à la coopération entre EPCI à fiscalité propre, mais dans ce cas le caractère institutionnel reprend le dessus ce qui n'est pas le but précis de l'intermédiation, ce serait même plutôt l'inverse.

Dans tous les cas, la métropole assure le leadership, ce qui à terme peut révéler des tensions entre les signataires. Ainsi, la durée du contrat n'est pas fixée mais prévoit des actions de long terme. Comme le précisent les auteurs, le contrat de Bléré prévoit que

c'est la métropole qui mobilise l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours afin d'animer la démarche et accompagner les co-contractants. La métropole et son action sont donc au cœur de la démarche du contrat de réciprocité ce qui ne correspond pas nécessairement à la philosophie de relations horizontales entre les différents EPCI.

Selon C. Lacour et F. Nadou, « l'intermédiation territoriale serait une dynamique de pratiques et de comportements entre acteurs territoriaux évolutive dans le temps et dans l'espace impliquant une ingénierie spécifique entre ces mêmes acteurs ». « L'intermédiation territoriale (...) se veut avant tout une pratique, une démarche, voire même une philosophie d'action ou une stratégie » (Lacour, Nadou, 2018). Plutôt que de parler de territoire « on préférerait parler d'intermédiation territoriale au sens que les territoires servent d'intermédiation, de révélation, de concrétisation à des comportements, à des processus d'acteurs » (Lacour, Nadou, 2018).

L'intermédiation tend à surmonter les clivages institutionnels pour prendre en compte les mouvements qui existent entre les institutions. C'est une manière de retrouver le territoire sans nécessairement la dimension institutionnelle même si elle resurgit très vite dès lors que l'on passe par un processus de contractualisation. Les engagements communs pris dans le cadre des contrats passés en Indre-et-Loire sont la preuve de l'intérêt de ces propos. Il s'agit surtout d'assurer l'animation de la coopération territoriale, de construire et de mettre en œuvre des actions partagées ou encore de mettre en place une gouvernance de pilotage, de suivi et d'évaluation des partenariats et des actions définis ensemble. Il ne s'agit là que d'exemples, la liste n'est pas exhaustive.

Un rapport de 2015 a mis en évidence un certain nombre d'éléments permettant de rendre légitime le recours à la formule contractuelle et de projet pour valoriser certains territoires en l'espèce les territoires ruraux et périurbains. La mission met en relief que les outils existants sont trop souvent mal utilisés et promeut l'outil projet pour structurer un territoire. La contractualisation des politiques publiques repose largement sur la méthode du projet. En l'espèce, les auteurs considèrent que « les territoires qui valorisent leur « capital » et leurs ressources par une stratégie d'aménagement avisée sont tous portés par un projet politique puissant et cohérent, favorisant les approches transversales et sollicitent au mieux les compétences nécessaires à chaque moment de

leur projet, en amont comme au niveau opérationnel » (Bonnet, 2015).

Le contrat comme mode d'action publique est un très bon outil d'intermédiation. En effet, il permet de construire un projet, d'avoir une vision et une approche pluridisciplinaire et de favoriser la cohérence territoriale. C'est un outil d'intermédiation par excellence. Ainsi, l'intermédiation permet de reconstruire des territoires qui pourront être plus fonctionnels qu'institutionnels. Le contrat de réciprocité n'est qu'un support pour des modalités de coopération fonctionnelles et opérationnelles permettant au territoire de retrouver une cohérence interne qui transcende les frontières institutionnelles. La métropole ne doit pas se couper des territoires avoisinants au motif qu'elle serait leader sur le territoire.

Il demeure une dose d'artifice cependant, puisque les contrats de réciprocité sont signés par des institutions qui, pour le coup, sont ici, des territoires composés de manière très artificielle depuis 1992 puis en deux temps en 2011 suite à la loi RCT de 2010, et en 2016 suite à la loi NOTRe, de 2015. Il est bien sûr question des EPCI à fiscalité propre qui trouvent ici un moyen de prendre une place prépondérante dans le concert des procédures contractuelles qui innervent toutes les relations locales entre l'Etat, les collectivités et les établissements publics. Cependant, l'instauration des contrats de réciprocité ne doit pas laisser de côté la réflexion sur les territoires sans métropole et pour lesquels des problèmes similaires avec l'EPCI le plus important se poseront de la même manière. Le contrat de réciprocité a vraisemblablement de beaux jours devant lui.

## Références

- R. Allemand et N. Dantonel-Cor (Dir.), *La contractulisation de l'action publique locale. Des collectivités territoriales libres ou sous contrainte ?*, L'Harmattan, 2018.
- D. Béhar, *Métropoles : entraînement ou réciprocité ?*, *La Gazette des communes*, 2018.
- M. Bigay, T. Devillard, L. Perez Inigo, J. Sainclair, *Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local*, Sciences Po Ecole urbaine, 2018.
- Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, *La documentation française*, Rapport public, 2008.
- F. Bonnet., *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Mission confiée par Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, Décembre 2015.
- FNAU, *Les pôles métropolitains*, 2017.
- JP. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de Sciences Po, 1999.
- P. Lascoumes, P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris Presses de Sciences Po, 2012.
- G. Marcou, F. Rangeon, J.L. Thiébault, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997.
- H. Maurey, L.-J. de Nicolay, *Rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*, Sénat n° 565.
- F. Nadou, *Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques : cohérences et contradictions de l'action publique locale : investigation par la planification stratégique*, Thèse, 2013.
- B. Pecqueur, F. Nadou, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, 2018.
- J.-M. Pontier, « Présentation générale de la contractualisation de l'action publique locale », in *La contractualisation de l'action publique locale. Des collectivités territoriales libres ou sous contrainte ?*, Sous la dir. R. Allemand et N. Dantonel-Cor, L'Harmattan, 2018.

Rapport d'étude INET, *L'organisation territoriale de la République en matière d'action sociale à l'heure des métropoles*, 2018.

O. Sykes, A. Nurse, *Cities and regional development in England a festival of scales and regions ?*, Pôle Sud, Vol. 2017, n° 1.

M. Talandier, *Penser la réciprocité territoriale*, Urbanisme, 47, 2014.

M. Talandier, B. Pecqueur, *Renouveler la géographie économique*, 2018.

M. Vanier, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Economica 2008.

P. Veltz, *Des lieux et des liens, Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2012.





## CHAPITRE 14

# **COOPÉRATION URBAINE ET MÉTROPOLITAINE TRANSFRONTALIÈRE AU NORD-OUEST DE L'EUROPE**

Thomas Perrin  
Didier Paris



La construction européenne a permis la mise en place de nombreux systèmes et dispositifs de coopération transfrontalière, à différentes échelles. On s'intéresse ici à la coopération autour d'agglomérations urbaines le long de la frontière française du nord-est, courant de la mer du Nord au Rhin, de la Belgique à la Suisse. L'objectif est d'analyser et de mettre en relation, à partir de ce territoire, les deux dynamiques de métropolisation et d'eupéanisation. Le choix de cette frontière est lié à sa position géo-historique particulière : ancienne frontière très stratégique pour les armées et la défense de la France, elle comprend aujourd'hui de nombreux dispositifs de coopération dans une logique de développement territorial partagé et de consolidation de la construction européenne. Elle s'inscrit dans l'espace de la première initiative de Communauté européenne du charbon et de l'acier et elle s'insère aujourd'hui dans une macro-région structurante de l'Union européenne, l'Europe du Nord-Ouest.

On présente d'abord le cadre théorique de la réflexion, ainsi que le contexte géographique et historique de cette frontière française du nord-est et les défis qui la parcourent, autour de deux modèles de construction de démarches transfrontalières qui seront ensuite présentés à partir d'exemple. Le premier modèle est celui de constructions transfrontalières qui s'appuient sur des projets urbains ; le second modèle concerne la coopération transfrontalière dont l'objet est la consolidation de stratégies et de territoires métropolitains. Enfin, nous discutons de l'effet de ces coopérations en termes de métropolisation et d'eupéanisation. Cette analyse a pour objectif de mieux identifier les avancées et limites, alors même qu'on constate une tension entre, d'une part, une montée des (re)nationalismes et à la remise en place de frontières (*re-bordering*), et d'autre part des avancées législatives et organisationnelles dans la reconnaissance et l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière.

## Cadre théorique et présentation du terrain

### *Métropolisation et européanisation à la frontière*

L'effacement des frontières a été un corollaire de la construction européenne. Aux côtés de la libre circulation des biens et des personnes, la coopération transfrontalière a été encouragée dès le début des années 1980 avec la signature de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe, puis à partir des années 1990 avec les financements des programmes INTERREG de l'Union européenne (Perrin, 2018). En 2006 a été créé un statut juridique européenne pour structurer les organisations transfrontalières : le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Cette coopération s'est opérée dans de nombreux territoires urbains comme par exemple entre Aix-la-Chapelle, Maastricht et Liège ; entre Vienne et Bratislava ; ou encore entre Francfort-sur-Oder et Slubice. Plusieurs agglomérations urbaines transfrontalières se sont progressivement structurées sur le territoire européen (Perrin et coll., 2017). Ces formations territoriales apparaissent comme les terrains privilégiés pour analyser la conjonction des dynamiques de métropolisation et d'européanisation.

Métropole et métropolisation sont devenus des paradigmes essentiels pour comprendre le développement urbain contemporain. Ils recouvrent des réalités différentes et complémentaires, ce qui autorise une définition multiple (Paris, 2003). François Asher (1995) a proposé le néologisme « Métapolis » pour décrire la complexité et l'étendue systémique de la métropolisation, qui dépasse la réalité morphologique des villes. Cela renvoie à la concentration des ressources du développement (population, activités, finance, information, savoirs), au processus d'ancrage neuronal dans des réseaux continentaux/globaux (eurocités par exemple), à la mobilisation des acteurs du développement métropolitain (gouvernance métropolitaine), à la diffusion spatiale (régionale) de la dynamique au sein de vastes aires métropolitaines complexes.

Le concept d'européanisation renvoie, quant à lui, à l'effet de la construction européenne sur l'action publique dans les États-membres (Oberdorff, 2008 ; Baudelle 2009, Faludi, 2019). On distingue généralement les dynamiques « verticale » et « transversale » d'européanisation. La première concerne l'influence des dispositifs institutionnels eu-

ropéens dans les politiques menées au niveau local, ou *a contrario* comment des initiatives et traditions nationales ou locales sont reprises à l'échelle de l'Union européenne. La seconde souligne la « fertilisation croisée » entre acteurs voire entre systèmes sociaux qui, à force de se côtoyer ou de collaborer, finissent par faire converger, ou par transférer, certaines de leurs pratiques. La coopération transfrontalière apparaît ainsi comme une modalité privilégiée d'européanisation territoriale et l'on évoque souvent les régions transfrontalières comme des « laboratoires de l'Europe ».

Si de nombreux travaux traitent de la métropolisation transfrontalière ou de l'européanisation de l'aménagement, on propose ici de mettre en relation ces deux phénomènes pour analyser non seulement l'effet de la coopération transfrontalière dans le développement de régions métropolitaines à de nouvelles échelles (facteur de métropolisation), mais aussi dans quelle mesure de tels développements participent d'une européanisation spatiale et territoriale (facteur d'européanisation).

### ***L'aménagement en contexte transfrontalier : coopération et complexité***

La dimension relationnelle et collaborative propre à toute action d'aménagement et de planification (Healey, 2006) revêt, en contexte transfrontalier, des caractéristiques spécifiques en raison de « l'effet frontière » sur les cadres institutionnels, les cultures administratives ou les échelles des politiques publiques. Sergio Peña (2005) définit cette modalité spécifique d'aménagement comme « *an institution-building process to achieve mutually beneficial outcomes. Its primary emphasis is on the facilitation of collective action with regards to the shared natural, built, and human environments constrained by territorial politics and boundaries of nation-States* ».

Ainsi plusieurs niveaux d'action s'entrecroisent. L'« Europe des États » actuelle a été construite par et pour les États et les frontières étatiques restent les mailles dominantes de la carte européenne. Les autorités territoriales sont néanmoins devenues des actrices majeures des politiques d'aménagement du territoire en Europe... en particulier par l'intermédiaire des programmes de l'Union européenne, eux-mêmes conditionnés par les décisions des États (Perrin, 2018). La coopération transfrontalière induit donc des formes de gouvernance qui croisent les échelons étatiques, territoriaux et

européens, selon différents systèmes de planification et cadres de gouvernance en jeu.

L'objectif est de voir en quoi une telle « cooplexité » peut produire des effets similaires ou à tout le moins comparables dans différentes situations ou projets transfrontaliers. La frontière nord-est de la France apparaît particulièrement pertinente pour appliquer cette grille de lecture, tant en matière de métropolisation que d'eupéanisation des dispositifs d'aménagement.

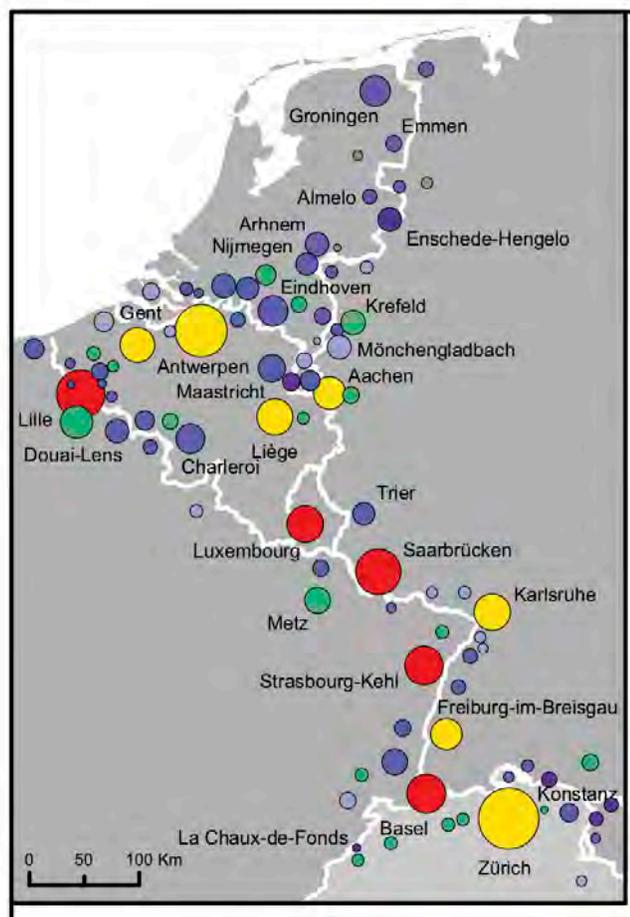
#### ***La frontière nord-est de la France : position emblématique, inversion sémique et ouverture macro-régionale***

La frontière nord-est de la France est emblématique du projet européen dans son objectif de paix et de prospérité. Pour reprendre un terme cher à Claude Raffestin (1980), on constate une certaine inversion « sémique » de cette frontière, passée du pré carré (*enclosure*) à l'*open field*. De Dunkerque sur la mer du Nord à la frontière franco-belge, au sud de l'Alsace dans la région de Mulhouse (France) et Bâle (Suisse), les villes et métropoles le long de la frontière avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse constituent les nouvelles portes de la France comme *open field*. Cette situation prend le contre-pied de l'ancienne théorie géopolitique du « pré carré » (la France considérée comme une enceinte à défendre) définie au XVII<sup>e</sup> siècle par Vauban, ingénieur militaire du roi Louis XIV, qui a fortifié toutes les villes le long de la frontière, de la Flandre à l'Alsace, mais aussi dans les Alpes et les Pyrénées, contre les ennemis et les envahisseurs. Dunkerque, Lille, Longwy, Strasbourg sont maintenant autant de citadelles ouvertes tournées vers les voisins, et qui développent des stratégies transfrontalières, comme le sont réciproquement, hors de France mais tournées vers les territoires français proches, Belval-Esch sur Alzette au Luxembourg, Saarebruck en Allemagne ou Bâle en Suisse.

Une typologie cartographiée des villes frontalières en Europe montre d'ailleurs que cette frontière concentre les principales agglomérations de dimension à la fois métropolitaine et transfrontalière (Sohn 2017) (figure 1).

Figure 1 : Typologie des villes frontalières en Europe, zoom sur l'Europe du Nord-Ouest.

Source : Sohn, 2017, p. 517



<b>Territorial patterns of FUA</b> Peripheral    Adjacent    Adjoining    Cross-border	<b>Type of FUA (level of urban functions)</b> Urban areas    Metropolitan areas (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)	<b>Number of inhabitants (2011)</b>  Only FUA > 50,000 inhab. are represented	European Union member states European Free Trade Association member states Other states
	FUA: Functional urban areas	Authors: Timothée Cugnet and Christophe Sohn, LISER 2016 Sources: EuroGeographics (base map), ESPON (data) Note: Nicosia is not shown on the map since only formally recognized international borders are taken into account	

Cette frontière est au cœur de la macro-région transnationale du programme européen Interreg Europe du Nord-Ouest, qui s'inscrit dans la principale zone de croissance européenne qui concentre les fonctions et ressources économiques, politiques et financières et la densité urbaine et démographique, dénommée parfois dorsale urbaine européenne ou encore Banane bleue (Brunet 2002). Le Schéma de développement de l'espace européen adopté en 1999 (figure 2) évoque un Pentagone européen avec ses piliers Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris. Lors des premiers zonages des programmes Interreg de coopération transnationale, cette zone fut d'ailleurs désignée comme aire des « Centre Capitals » (rapport Europe 2000+) ou « North Western Metropolitan Area » (programme Interreg IIC). Des travaux récents sur les régions métropolitaines ou « méga régions » positionne une méga-région « Am-Brus-Twerp », qui s'étend entre Amsterdam-Rotterdam, la région Ruhr-Cologne, Bruxelles-Anvers et Lille, comme la plus importante en Europe, non seulement pour sa superficie mais aussi en raison de son potentiel économique transnational. Son dynamisme repose en particulier sur l'économie créative : elle accueille plus de 22% des entreprises du secteur, le plus fort taux parmi les méga-régions identifiées en Europe (Marull et coll., 2016).

Le long de cette frontière, on trouve des cas de coopération qui illustrent deux modèles de développement urbain et métropolitain transfrontalier (figure 3) :

- d'une part, ceux qui sont liés à des projets urbains ciblés : l'eurodistrict trinational de Bâle engagé dans une démarche d'IBA (Internationale Bauausstellung) avec Saint-Louis, du côté français ; les projets urbains de Strasbourg, au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le projet Alzette-Belval sur la frontière française du Grand-Duché de Luxembourg (tableau 1) ;

- d'autre part, ceux qui s'inscrivent dans des stratégies territoriales plus transversales, dans le cadre de l'Eurométropole de Lille-Courtrai-Tournai et, sur le littoral, entre les territoires de la côte d'Opale, Dunkerque et la Flandre belge (tableau 2).

## Deux modèles de coopération transfrontalière urbaine : par de nouveaux projets urbains ou par la construction de territoires métropolitains

### La coopération par les projets urbains

Tableau 1.

Contexte / caractéristiques	Outils / réalisations phares
<b>Eurodistrict trinational de Bâle</b>	
<p>Coopération entre collectivités de l'agglomération bâloise à la frontière entre Allemagne, France et Suisse</p> <p>Près de 900 000 habitants sur 2000 km<sup>2</sup></p>	<p>Eurodistrict trinational de Bâle (2007) : association de droit français entre 206 communes</p> <p>EuroAirport, trinational entre Basel-Mulhouse-Fribourg (commencée en 1946)</p> <p>Extension du tramway bâlois jusqu'à l'aéroport</p> <p>IBA Basel 2020 (Internationale Bauausstellung) : plateforme d'appui projets d'aménagement et de développement territorial qui allie participation citoyenne, innovation architecturale et dimension culturelle et artistique (2010-2020).</p>
<b>Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</b>	
<p>Valeur symbolique : Strasbourg capitale de l'Europe, réconciliation entre la France et l'Allemagne</p> <p>Près d'1 millions d'habitants sur 2400 km<sup>2</sup></p>	<p>GECT Strasbourg-Ortenau (2010) : Eurométropole de Strasbourg (473.000 habitant), Ortenaukreis en Allemagne (district de Kehl) et trois communautés de communes en France, soit 112 communes</p> <p>Développement urbain linéaire le long de cinq kilomètres de Strasbourg vers Kehl, avec une nouvelle ligne de tramway transfrontalière, le jardin des Deux Rives...</p>
<b>Quartier de Belval, communes d'Esch-sur-Alzette et de Sanem (Luxembourg), à la frontière avec la France</b>	
<p>Fort navettage quotidien de travailleurs de la France vers le Luxembourg</p> <p>Ancien site sidérurgique : transition vers une économie de la connaissance</p> <p>2400 habitants, 1450 logements, 5000 employés, 5300 étudiants, enseignants et chercheurs (2017)</p> <p>Objectif de fin de programme : 1,35 million de m<sup>2</sup></p>	<p>Programmes de logements et de bureaux</p> <p>Création de l'université du Luxembourg (2003) et installation d'établissements de recherche</p> <p>Gare de Belval (desserte transfrontalière)</p> <p>Opération d'intérêt national et établissement public d'aménagement Alzette-Belval (2009) : 8 communes françaises le long de la frontière</p> <p>Accord franco-luxembourgeois sur la coopération transfrontalière en 2010</p> <p>GECT Alzette-Belval (2013) entre collectivités françaises et luxembourgeoises</p>

### Des stratégies métropolitaines pour consolider la construction du territoire transfrontalier

Tableau 2

Contexte / caractéristiques	Outils / réalisations phares
<b>Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai</b>	
<p>Construction d'une stratégie autour de la centralité lilloise, et tournée vers les territoires voisins belges</p> <p>Près de 2,15 millions d'habitants sur 3500 km<sup>2</sup></p> <p>Processus enclenché dès les années 1980 : connexion au TGV et gare Lille-Europe, quartier Euraille (1990's), conférence intercommunale transfrontalière permanente (COPIT, 1991) capitale européenne de la culture (2004)</p> <p>Rôle des élus-leaders (P. Mauroy, M. Aubry), des acteurs socio-économiques (Comité Grand Lille, conseil de développement de la métropole)</p>	<p>GECT Lille-Courtrai-Tournai (2008) : 14 membres dont la Métropole européenne de Lille (1,14 millions d'habitants)</p> <p>Forum civil de l'Eurométropole (2012)</p> <p>Lancement du Parc bleu eurométrpolitain (2018) : structuration, animation et développement de la trame verte et bleue</p>
<b>Dunkerque/Côte d'opale/ West-Vlaanderen</b>	
<p>Stratégie transfrontalière visant à la consolidation d'un grand territoire littoral</p> <p>Près de 2 millions d'habitants sur 7000 km<sup>2</sup></p> <p>Route maritime Manche/mer du Nord (une de plus importantes au monde)</p> <p>Processus enclenché dans les années 1990 : nouvelles autoroutes (A16, A26), création d'une université multipolaire (ULCO), fusion des trois chambres de commerce de Dunkerque, Calais et Boulogne</p> <p>Influence de Michel Delebarre : maire de Dunkerque (1989-2014), président du Comité des Régions (2006-2008) et de la Mission opérationnelle transfrontalière (2008-2014)</p> <p>Défis actuels : migration, Brexit</p>	<p>Syndicat mixte (1996) puis Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (2013)</p> <p>GECT West-Vlaanderen/Dunkerque/Côte d'opale (2009) : 13 membres</p>

## Discussion

Les différents cas présentés sur la frontière nord-est de la France montrent différentes approches dans la coopération transfrontalière urbaine. A Strasbourg, Belval et Bâle, l'enjeu est d'abord de faire du développement urbain par le projet. À Belval, dans un premier temps il n'était question que de développement urbain sans réelle vision transfrontalière. Cette dimension est arrivée dans un deuxième temps avec la réaction de l'État français qui a créé un EPA puis enfin avec un accord de coopération et la création d'un GECT. À Bâle, le projet d'IBA est partagé entre Bâle et sa banlieue française (Saint-Louis) et allemande, ainsi que la ville de Mulhouse en France, même si l'épicentre est bien dans le cœur helvétique de l'agglomération. À Strasbourg, les développements urbains contribuent à donner une visibilité physique à l'action, ainsi le tramway transfrontalier ou l'emblématique jardin des Deux Rives et sa passerelle sur le Rhin. Dans le cas de l'Eurométropole de Lille-Courtrai-Tournai ou de la coopération Dunkerque/Flandre/Côte d'Opale, l'enjeu est de consolider la construction de territoires métropolitains qui rayonnent au-delà de la frontière nationale. On note cette importance de la dimension stratégique avec l'implication forte des leaders des deux ensembles urbains qui polarisent ces territoires : Pierre Mauroy à Lille, Michel Delebarre à Dunkerque, tous deux étant par ailleurs compagnons de route politiques.

Afin d'affiner l'analyse au-delà de ces caractéristiques, le tableau ci-après (tableau 3) interprète les facteurs de métropolisation et d'eupéanisation induits par la coopération transfrontalière selon chaque cas. Quatre facteurs de métropolisation ont été déterminés selon une approche classique du phénomène : concentration, connexion, diffusion et gouvernance. Les facteurs d'eupéanisation sont organisés selon les différents canaux possibles d'eupéanisation induits par la situation de coopération transfrontalière : vertical descendant ou ascendant, horizontal bilatéral (de part et d'autre de la frontière) ou réticulaire (mise en réseau européenne).

Figure 2 - La frontière nord-est de la France dans la dorsale urbaine européenne.

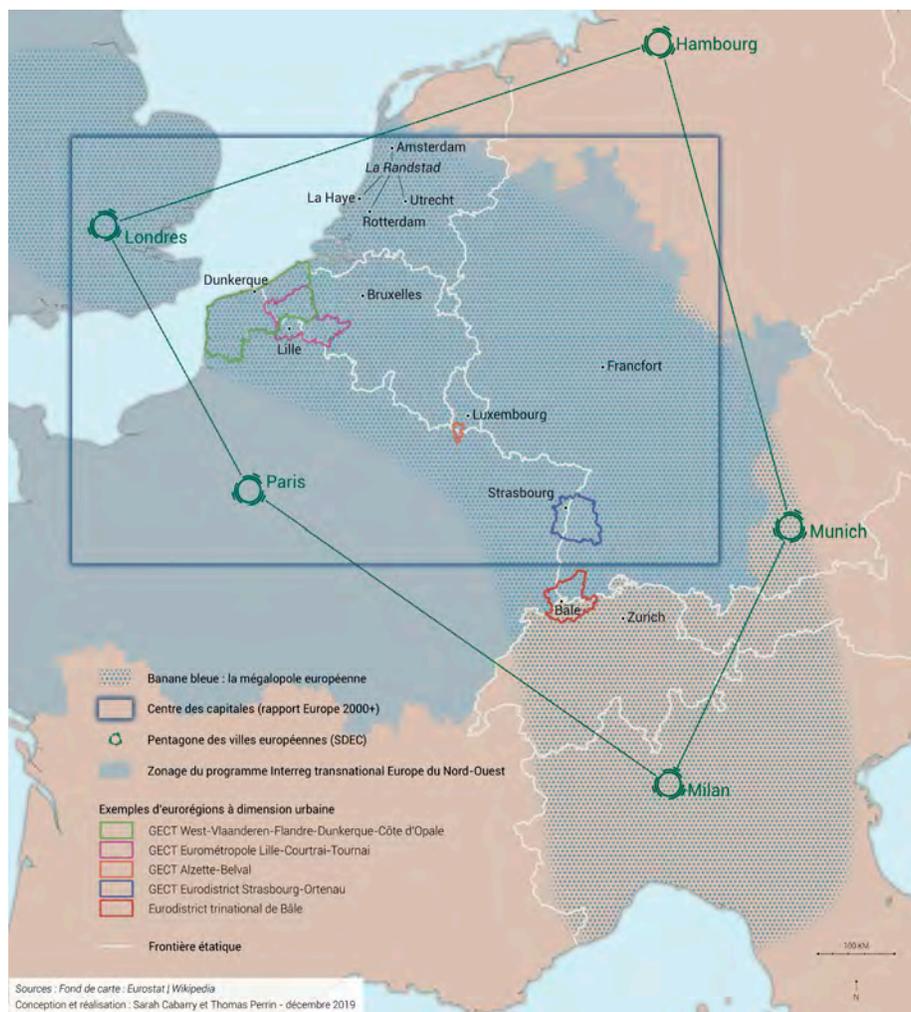


Figure 3 - Eurorégions à la frontière nord-est de la France.

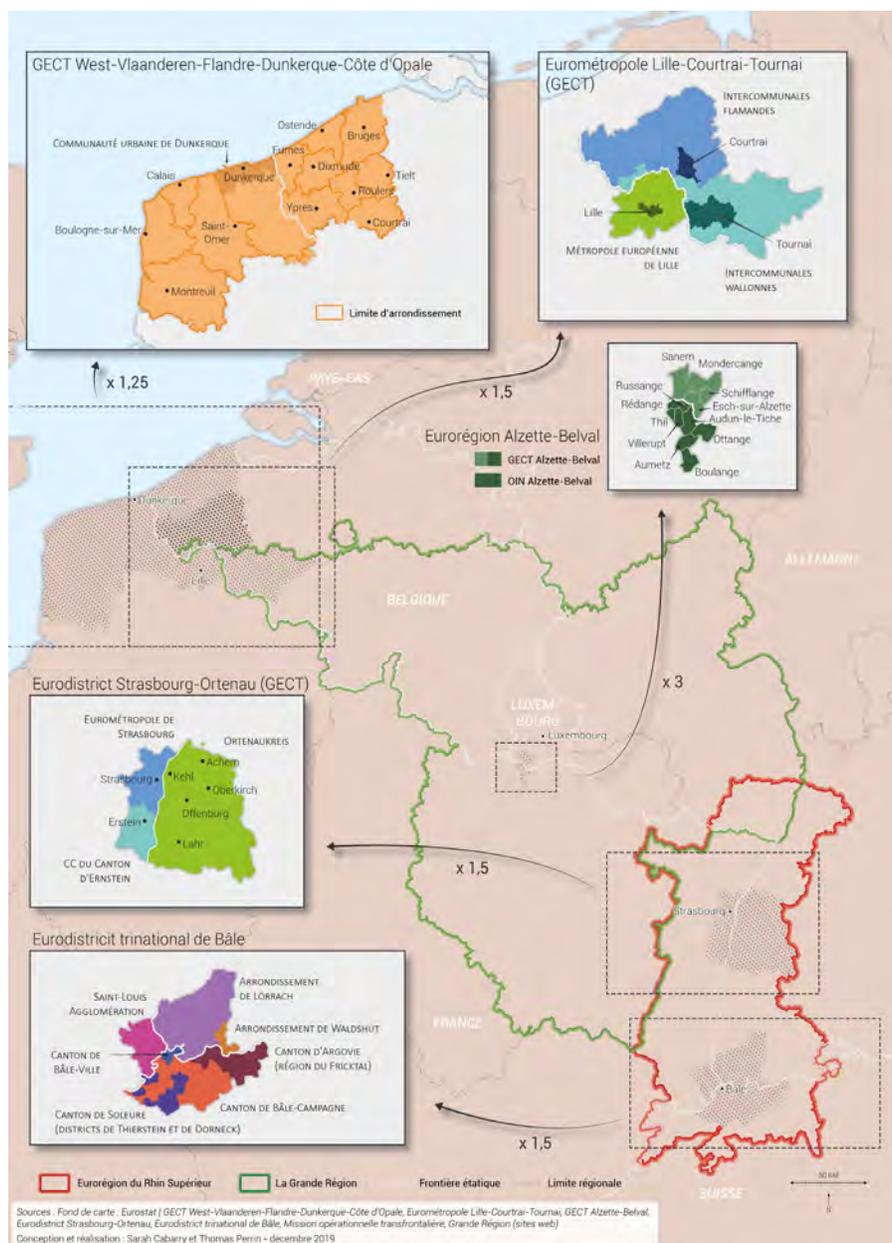


Tableau 3 : Dynamiques de métropolisation et européanisation à la frontière nord-est de la France.

		PROJETS URBAINS	
		Eurodistrict trinational de Bâle	Strasbourg-Ortenau
<b>MÉTROPOLISATION</b>	<b>Concentration des ressources du développement</b>	- Industrie chimique - Autres industries et services - Mais moins de 200.000 hab. pour la ville et 830.000 pour la région urbaine transfrontalière  +	- Économie diversifiée - Population 1 million  +
	<b>Connexion neuronale continentale / global</b>	- Art Basel (salon d'art contemporain) - Baselworld (salon d'horlogerie et bijouterie) - Sièges d'industries chimiques (Syngenta, Novartis...)  +++ (forte connexion pour la taille)	- Parlement européen (menacé) - Dynamisme de l'économie alsacienne  +
	<b>Diffusion spatiale des dynamiques métropolitaines</b>	- Tramway transfrontalier - Marché de l'emploi trinational  ++	- Tramway transfrontalier - Nouveaux développements le long de la ligne de tramway  +
	<b>Mobilisation des acteurs du développement métropolitain (gouvernance)</b>	Forte volonté politique  +	Convergence entre acteurs français et allemands, avec quelques difficultés dans le passé  +
<b>EUROPÉANISATION</b>	<b>Verticale descendante</b>	Programmes Interreg	- Statut de GECT - Programmes Interreg - Schéma de coopération transfrontalière (loi nationale) - Traité d'Aix-la-Chapelle
	<b>Verticale ascendante</b>	Conférence du Rhin supérieur Association des régions frontalières européennes Traité d'Aix-la-Chapelle	
	<b>Horizontale bilatérale</b>	Mobilisation du dispositif IBA Adoption d'un statut de droit français	- Schéma de coopération transfrontalière (?) - Traité d'Aix-la-Chapelle
	<b>Horizontale réticulaire</b>	Conférence du Rhin supérieur Association des régions frontalières européennes  Plateforme des GECT	

<b>STRATÉGIES TERRITORIALES</b>		
<b>Alzette-Belval</b>	<b>Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai</b>	<b>Dunkerque- Côte d'Opale-West Vland</b>
Moins de 100.000 hab. pour le GECT, et moins de 150 000 hab. pour Luxembourg ville	- Économie diversifiée après une transition - Plus de 2 millions d'hab.  ++	Les trois villes principales sont des villes moyennes
- Finance - Nouvelle université internationale (économie de la connaissance)  +	- Siège social de nombreuses sociétés internationales (commerce, assurance) - Passage du TGV Bruxelles-Paris-Londres - Capitale européenne de la culture 2004, capitale mondiale du design 2020 - TIC et industries de l'image (Euratechnologies, Plaine Images...)  ++	- Port de Dunkerque - Port de Calais et tunnel sous la Manche  +
- Station de train Belval - Autoroutes - Marché de l'emploi BE-FR-LUX	- Tarifs spécifiques sur les trajets en train transfrontaliers - Ligne de bus transfrontalière - Autoroutes  +	Infrastructures qui ont rapproché les villes du côté français : université, autoroute...  +
- Convergence tardive sur une coopération transfrontalière, sans capitalisation sur le capital de coopération - Belval est avant tout un développement privé luxembourgeois	- Investissement de la société civile, pour la métropole lilloise et l'Eurométropole. - Force de l'engagement politique sur moyen terme mais besoin de consolidation actuellement  ++(+)	- Un processus conduit par les politiques, non par la société civile - Tensions entre leaders (plusieurs pôles métropolitains en France)
- Statut de GECT - Programmes Interreg	- Statut de GECT - Programmes Interreg - Schéma de coopération transfrontalière (loi nationale)	- Statut de GECT - Programmes Interreg
Plateforme des GECT		
Grande Région		
Création d'un OIN et EPA pour « suivre » le développement de Belval	- Schéma de coopération transfrontalière (?) - Forum civil et pratiques participatives	
Grande Région Plateforme des GECT	Projets communs autour de l'emploi Plateforme des GECT	

### ***Convergence entre métropolisation et européanisation***

Comme le confirment les cas étudiés, la coopération transfrontalière induit une européanisation verticale *top-down* « descendante » avec l'adoption des dispositifs de l'Union européenne : émargement aux programmes Interreg, adoption du statut de GECT pour structurer la coopération, tant politiquement que spatialement<sup>44</sup>.

Les projets urbains transfrontaliers développés à Strasbourg et Bâle, contribuent au renforcement du processus de métropolisation. Le nouvel axe urbain entre le cœur de la capitale alsacienne et Kehl, revalorisant d'anciennes friches portuaires et qui s'appuie à la fois physiquement et symboliquement sur des infrastructures comme le tramway, la passerelle sur le Rhin ou le jardin des Deux Rives, consolide le développement métropolitain par la nouvelle offre de logements, de bureaux et d'équipements associés. De même, l'extension du tramway bâlois vers des communes de France et d'Allemagne renforce la dynamique métropolitaine globale du territoire, d'autant que l'objectif est celui du prolongement jusque l'EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg, un équipement par définition métropolitain. Ces infrastructures doivent faciliter l'intégration transfrontalière du bassin d'emploi autour de Bâle, ce qui était attendu depuis longtemps par les acteurs helvétiques. Également, l'IBA Basel 2020, par sa dimension programmatique, le rayonnement international qu'elle confère au projet, dans la tradition des IBA allemandes renforce également le développement métropolitain.

La mobilisation du système de l'IBA illustre de plus une européanisation horizontale avec l'adoption d'une pratique d'aménagement issue du système national allemand par l'ensemble des acteurs. On retrouve dans l'Eurométropole une dimension horizontale d'européanisation, avec en 2012, assez rapidement après la création du GECT, l'établis-

<sup>44</sup> L'Eurdistrict de Bâle est cependant une association de droit français, mais on trouve plusieurs GECT dans l'euro-région du Rhin Supérieur : Eurodistrict Pamina, réseau des universités Eucor-Campus européen, ainsi que l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau étudié ici.

sement d'un forum eurométropolitain de la société civile, sur un modèle de gouvernance qui a été signifiant pour développer la stratégie de métropolisation de Lille, en particulier avec l'action du Comité Grand Lille qui réunit le patronat local, et celle du conseil de développement de la métropole. On peut aussi observer que le projet de Belval a provoqué la mise en place par la France d'une opération d'intérêt national, ce qui montre une prise de conscience relativement tardive de l'intérêt de renforcer la coopération à cette frontière, avec par la suite la mise en place du GECT.

Pour Strasbourg et Lille on remarque qu'une dynamique d'européanisation descendante est aussi à l'œuvre avec un certain effet du droit français sur l'ensemble de la région transfrontalière. La loi Maptam en 2014, qui a transformé les anciennes intercommunalités les plus grandes en « métropoles », prend acte d'une vocation transfrontalière pour Lille et Strasbourg, devenues Métropole européenne de Lille et Eurométropole de Strasbourg. Le nom « eurométropole » n'était pas possible pour Lille sachant qu'il était déjà mobilisé pour le GECT avec Courtrai et Tournai. On retrouve à la fois ici l'importance de ces dispositifs pour le marketing territorial, mais aussi l'entrecroisement d'échelles et d'organisation que produisent ces nouvelles régions, à l'échelle métropolitaine autant que transfrontalière. En vertu de cette loi, les métropoles de Lille et Strasbourg doivent élaborer un schéma de coopération transfrontalière, certes uniquement prospectif et non opposable. Ces schémas peuvent tenir lieu de canaux d'européanisation horizontale et on voit mal comment leur élaboration pourrait se faire sans associer les villes partenaires des deux côtés de la frontière, même si la loi n'est pas prescriptive en la matière. A l'échelle régionale, toujours selon une évolution législative française, en 2021 la collectivité territoriale d'Alsace doit voir le jour, dotée de compétences élargies en matière de coopération transfrontalière. En outre la nouvelle collectivité disposera à titre expérimental, avec le préfet de région, de pouvoirs diplomatiques à l'échelle de l'eurorégion du Rhin supérieur.

La mise en place de ces statuts spécifiques par l'État français dénote aussi une certaine influence des injonctions de l'Union européenne en faveur de la coopération transfrontalière. Cette dynamique d'eupéanisation *top-down* se retrouve de l'autre côté de la frontière, avec plusieurs autorités territoriales allemandes qui ont fondé en 2011, avec l'appui de l'État fédéral, le groupe d'initiative « Régions métropolitaines transfrontalières » [*Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*] pour défendre la coopération transfrontalière et son potentiel de développement et d'aménagement de l'espace européen (BMVBS 2013). Enfin, la Commission européenne a proposé, pour la politique de coopération territoriale après 2020, la mise en place d'un mécanisme transfrontalier qui permettrait, dans les régions frontalières, d'appliquer par convention les dispositions légales d'un autre État pour permettre de lever les obstacles juridiques à l'élaboration de projets communs. Sans attendre la validation de ces propositions, la convergence des règles dans les régions transfrontalières, qui traduisent une eupéanisation par le concret, est d'ores et déjà un des objectifs du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle signé en janvier 2019. La frontière franco-allemande est donc particulièrement représentative d'une « importation » des visions et dispositifs de l'Union européenne sur la coopération transfrontalière.

Or la mise en place de facilités transfrontalières par les États français et allemands peut aussi être interprétée comme relevant en partie d'une eupéanisation *bottom up* « ascendante », des États vers l'Union, dans le sens où les propositions de l'Union européenne en la matière, comme le mécanisme transfrontalier, s'élaborent en lien avec les acteurs nationaux et locaux que l'on voit mal aller à l'encontre de leurs intérêts, en particulier les États qui maintiennent un contrôle significatif sur le processus décisionnel européen. En ce qui concerne la France, on pense par exemple à l'intervention de la Mission opérationnelle transfrontalière dans ces évolutions. Ces exemples montrent que l'eupéanisation verticale n'est pas toujours à sens unique et peut relever d'un *gentlemen's agreement* entre l'UE et ses membres.

### ***Des dynamiques à nuancer***

Le projet Belval, par son contenu programmatique, en particulier le fait qu'il s'appuie sur le développement de la récente université du Grand-Duché, assumant une nouvelle orientation stratégique vers l'économie de la connaissance, s'inscrit bien dans une logique de métropolisation. Il renforce la centralité grand-ducale vis-à-vis d'un bassin d'emploi transfrontalier de 182 000 salariés en 2018 selon l'Institut luxembourgeois de la statistique et des études économiques, dont 52% de Français, et 24 % de Belges et d'Allemands, à égalité. Belval offre d'abord une opportunité aux Lorrains de France, les plus proches, puis aux Belges du secteur d'Athus. Cependant, la réalité démographique, si elle ne peut constituer un critère absolu de la métropolisation, représente ici une limite : le GECT Alzette-Belval regroupe douze communes dont la moitié n'atteint pas 3 500 habitants et la plus importante, Esch, se hisse à 35.000. Luxembourg-ville, qui n'est pas dans le GECT, mais représente la polarité principale, n'atteint par ailleurs que 119 000 habitants, au sein d'un État de 602 000 habitants.

Par ailleurs, tout le processus de développement, initié du côté luxembourgeois, rattrapé ensuite du côté français, ne s'est pas ancré à des initiatives antérieures, notamment celle du pôle européen de développement de Longwy, formé de 25 communes et de 120 000 habitants, à cheval sur la France, la Belgique et le Luxembourg, lancé à grand renfort de communication en 1985, pour répondre aux enjeux de la crise des industries sidérurgiques. Si la vaste zone industrielle s'est remplie, notamment grâce au développement de la logistique en ce point stratégique des communications terrestres du continent, avec par exemple la plate-forme d'Athus, la structure juridique du PED s'est délitée et la structure créée en 1996, l'Association transfrontalière de l'agglomération du Pôle européen de Longwy, semble actuellement peu active. Reste de cette période l'Agape, agence d'urbanisme du Pôle européen, comme ressource d'ingénierie locale. On note donc l'absence de capitalisation et de filiation, entre les deux projets.

On peut aussi mentionner l'étude Metroborder piloté par ESPON, qui visait à appuyer la constitution d'une « région métropolitaine polycentrique transfrontalière au sein

de la Grande Région ». Le projet portait également sur l'eurorégion du Rhin supérieur. Cette échelle a fait peu de cas du projet Esch-Belval qui n'est pas mentionné dans le rapport final. À l'heure actuelle des acteurs luxembourgeois sont engagés dans un projet Interreg de Schéma de développement territorial de la Grande Région<sup>45</sup>, sans référence « métropolitaine » explicite. Il semble en effet que la « métropole » luxembourgeoise soit plus fonctionnelle que morphologique. Toute proportion gardée et en définitive, Belval semble se retrouver dans une espèce d'entre-deux, une métropolisation inaboutie et une européanisation partielle. Chaque partenaire a développé ses propres outils de son côté mis à part bien entendu l'adoption du statut de GECT, qui est arrivé relativement tard. On note aussi que le GECT n'est pas à proprement parler associé à la capitale européenne de la culture prévue à Esch en 2022, même si la communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette, en partenariat avec la région Grand Est, fait partie de l'association qui pilote Esch 2022.

Pour ce qui concerne le littoral Manche-mer du Nord, on peut constater un décalage entre le périmètre de la stratégie territoriale et celui de la coopération transfrontalière. Sur le premier point, certes, il n'y a pas sur ce territoire de métropole de fait. La métropole régionale, Lille, exerce son influence jusque-là, certes moins fortement que dans l'ancien bassin minier du Valenciennois au Béthunois et de l'Artois autour d'Arras. Mais le littoral représente l'arc balnéaire métropolitain, actif en saison et chaque week-end hors saison. Dunkerque, quoique concurrencé par Anvers et Zeebrugge, est un port régional relié à la métropole par un canal à grand gabarit, et peut-être un jour au canal Seine-Nord s'il se réalise. Le TER-GV qui utilise les TGV venant ou allant à Paris en prolongation à tarif TER vers Dunkerque, Calais ou Boulogne, a singulièrement rapproché ces bassins d'emploi de Lille. La coopération qui s'est poursuivie à l'échelle de ce littoral depuis la construction du tunnel sous la Manche (Deboudt et Paris, 2016) - autoroute A16 en rocade littorale, création de l'université du Littoral-Côte d'Opale, mise

45 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>

en place d'un pôle métropolitain – est une construction politique qui ne transforme pas ces quatre villes moyennes en métropole d'un coup de baguette magique. La création en janvier 2019 d'un pôle métropolitain concurrent à l'initiative de Saint-Omer, le pôle métropolitain audomarois, rappelle que ces coopérations restent fragiles et sujettes à recomposition en fonction des aléas politique locaux.

La question transfrontalière, quant à elle, ne concerne que Dunkerque et le Westhoek, à l'extrême ouest de la Flandre belge. Du côté français, les autres territoires du pôle métropolitain ne se sentent pas vraiment concernés, quand bien même ils sont membres du GECT, et en Belgique, Ostende l'est assez peu. Des projets INTERREG souvent orientés sur le tourisme et l'environnement structurent cette coopération de proximité<sup>46</sup>. Mais la logique de territorialisation du littoral, si ce n'est de « métropolisation », apparaît en fait disjointe de la préoccupation dunkerquoise vers le littoral belge proche (Veurne-La Panne). On est donc ici à la fois à la marge des dynamiques de métropolisation et dans un processus d'eupéanisation assez limité à l'adoption des dispositifs et cadres proposés par l'Union européenne.

### **Métropolisation et eupéanisation au-delà de l'échelle transfrontalière**

La métropole lilloise est souvent présentée comme un modèle, aussi bien pour ce qui concerne le processus de métropolisation qui l'a traversée depuis sa « bifurcation métropolitaine » (Paris et Stevens, 2000) que pour la stratégie transfrontalière. De fait, les deux volets ont nourri depuis maintenant plus d'un tiers de siècle le développement de la métropole (Perrin, 2016b). Comme on l'a vu, à la différence de Strasbourg ou Bâle, les projets urbains semblent jouer un rôle moindre comme facteur d'eupéanisation, qui relève plutôt de stratégies plus générales, tant en termes de contenus qu'en termes d'échelle spatiale. Les grands projets urbains portés par la métropole - depuis Euralille jusqu'au projet Saint-Sauveur en passant par Fives-Caille, Euratechnologies, les Rives de

46 Westhoek sans frontière ; VEDETTE : Vers une EcoDestination Transfrontalière d'Excellence.

la Haute-Deûle, le quartier de l'Union entre Roubaix et Tourcoing – ne s'inscrivent pas dans une logique strictement transfrontalière, plutôt dans une stratégie internationale de régénération urbaine et d'attractivité que Lille partage avec la plupart des agglomérations françaises ou internationales (Paris et Mons, 2009). La capitale européenne de la culture à Lille en 2004, dont l'échelle transfrontalière a constitué une marque de fabrique (Bosredon et Perrin, 2019), a néanmoins dépassé cette échelle pour repositionner la métropole dans l'ensemble de l'Europe voire dans le monde. L'obtention du titre de Capitale mondiale du Design pour 2020 confirme cette dynamique.

De plus, on observe que la coopération transfrontalière contribue à européaniser les pratiques des acteurs, et leurs références, par les transactions horizontales non seulement entre partenaires de la même organisation transfrontalière (« intra »), mais aussi entre organisations transfrontalières à l'échelle de l'Union européenne (« inter »). Une telle européanisation « en réseau » se voit dans le cas de l'Eurométropole et du GECT Dunkerque-Flandre, qui interviennent conjointement dans des projets Interreg sur l'emploi. Les eurodistricts franco-allemands-suisse sont en contact au sein de la conférence du Rhin Supérieur. La Grande Région constitue un autre cadre élargi de mise en réseau pour les acteurs du GECT Alzette-Belval. Il existe une plateforme des GECT pilotée par le Comité des régions de l'Union européenne, ainsi qu'une association des régions frontalières européennes (ARFE), qui contribuent à réunir et à faire se rencontrer les acteurs du transfrontalier. Ces organismes constituent des canaux d'européanisation ascendante, depuis les GECT et autres acteurs de la coopération transfrontalière vers les services de la Commission européenne en particulier, toujours friande des remontées des acteurs de terrain pour faire évoluer ses actions<sup>47</sup>.

47 Cf. par exemple la plateforme en ligne « Boosting EU Regions » : <https://ec.europa.eu/futurium/en/border-regions>

### Conclusion

Nous avons pu, le long de la frontière nord-est de la France, identifier deux modèles de coopération transfrontalière qui croisent des dynamiques de métropolisation et d'eupéanisation : une coopération fondée sur des projets urbains, une coopération stratégique qui vise la consolidation des territoires métropolitains. Cette coopération contribue à la fabrique et à la structuration de nouvelles régions européennes. Même si des tendances générales se dégagent, les dynamiques de métropolisation et d'eupéanisation sont loin d'être uniformes et s'appliquent à des degrés variés selon les cas considérés.

Ces exemples illustrent aussi le rôle que jouent la planification et l'aménagement transfrontaliers pour estomper les frontières, non pas totalement, mais au moins pour la vie quotidienne des citoyens et compte tenu du rôle de ces espaces dans le développement socio-économique de l'Union européenne. C'est sans doute un des meilleurs arguments, ou dans tous les cas un des plus étayés, pour poursuivre la planification et l'aménagement dans les territoires transfrontaliers. Tous les aspects de ce processus d'effacement ne relèvent cependant pas de la planification ou de l'aménagement. Par exemple, la création de la monnaie européenne, l'euro, alimente au quotidien ce processus pour les habitants le long des frontières, spécialement entre France, Belgique, Allemagne et Luxembourg, où la proximité entre les villes, à l'exemple des villes jumelles (*twin-cities*) à la frontière franco-belge, conduisent les gens à aller magasiner très facilement chez les voisins.

L'analyse des dynamiques de métropolisation et d'eupéanisation en contexte transfrontalier ouvre des perspectives sur le rôle des villes et des agglomérations urbaines dans l'intégration spatiale et territoriale européenne, alors même que l'Europe est en crise comme l'illustrent les aléas du Brexit, la question des migrants ou les appels politiques et politiciens à moins d'Europe et plus de nationalisme. Sur le terrain, malgré les difficultés, une construction territoriale dépassant les limites et frontières étatiques continue, grâce à des initiatives nombreuses et diverses, mais parfois fragiles. Dans plu-

sur ces territoires frontaliers les frontières cessent d'être des limites pour devenir des interfaces, ce qu'elles ont souvent été à travers l'histoire, et la frontière nord-est de la France est particulièrement significative de ces évolutions.

## Références

F. Asher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob, 1995.

G. Baudelle, « L'eupéanisation croissante de l'aménagement des territoires », In Y. Jean, G. Baudelle (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris : Armand Colin, 2009, p. 39-58.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (dir.), *Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions. Final Report of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO)*, 2013, Berlin-Bonn.

P. Bosredon, T. Perrin, « Lille 2004 : Effects and legacy », in W. Schneider, K. Jacobsen (dir.), *Transforming cities. Paradigms and potentials of urban development within the "European capital of culture"*, Hildesheim : Georg Olms Verlag, 2019, p. 165-176.

R. Brunet, « Lignes de forces de l'espace européen », *Mappemonde*, n° 2002-2, pp 14-19.

P. Deboudt, D. Paris D., « La fabrication du grand territoire : résultat d'une vision stratégique planifiée ou action publique pilotée par opportunités ? L'exemple de la Côte d'Opale (Nord-Pas-de-Calais-Picardie, France) », *Revue Internationale d'Urbanisme*, N°2, 2016.

A. Faludi, « Perspectives on the Europeanisation and Europeanisation of Planning », In F. Salvatori (ed.), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma: A.Ge.I., pp. 2533-2539, 2019.

P. Healey *Urban Complexity and Spatial Strategies: a relational planning for our times*. Londres : Routledge, 2006.

J. Marull, V. Galletto; E. Domene, « La megaregió: una nova unitat d'anàlisi econòmico-territorial. » *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament* , Núm. 58, 2016, p. 19-27.

H. Oberdorff, *L'Eupéanisation des politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2008.

D. Paris, J.F Stevens, 2000, *Lille et sa région urbaine. La bifurcation métropolitaine*. Paris, L'Harmattan, collection Métropole 2000 dir G.Benko, 265p.

D. Paris, « Métropole, métropolisation : question de mots », In N.El Hagggar, D.Paris, I.Shahrour (dir.), *La ville en débat*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp 41-60.

D. Paris, D. Mons (dir.), *Lille, laboratoire du renouveau urbain*. Paris : Éditions Parenthèses, 2009.

T. Perrin, « D'Euralille à la métropole européenne de Lille : l'Europe, axe majeur du développement métropolitain ? » In D. Lebras, N. Seigneuret, M. Talandier (dir.), *Métropoles en chantiers*, Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2016, p. 63-78.

T. Perrin T., « La coopération des collectivités territoriales françaises en Europe », *Pour Mémoire*, n°19- 2018, p.10-21.

T. Perrin, P. Pupier, B. Reitel, « La métropolisation transfrontalière », In F. Moullé (dir.), *Frontières*, Presses universitaires de Bordeaux, 2017, p. 209-232.

S. Peña, *Cross-Border Planning, What is it ? Implication for the US-Mexico Border*. Communication, AESOP conference, Vienna 2005.

C. Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris : Litec, 1980.

C. Sohn., « Cartography of a Blind Spot: An Exploratory Analysis of European Border Cities », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n° 108(4), 2017, p. 512-518.





# **LES AUTEUR(E)S**



**Pierre Allorant** est un universitaire spécialiste d'histoire du droit et politologue, doyen de la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans.

**Amélie Calafat**, urbaniste et politiste, a fait ses études à la Marmara Üniversitesi d'Istanbul, Paris VIII, SciencesPo Paris et à la Bartlett School of Planning de UCL à Londres. Chargée de mission Stratégies territoriales chez CITY Linked, elle a eu différentes expériences professionnelles lors de stages, notamment à l'Institut Paris Région et à Perspectives urbaines et sociales. Parmi ses intérêts, elle a étudié la gouvernance des métropoles et le tournant stratégique de la planification. Son mémoire au Cycle d'urbanisme, à la base de ce chapitre, portait sur les grands projets urbains menés à Paris et à Londres.

**Chris Couch** est professeur émérite d'urbanisme à Liverpool John Moores University et chercheur honoraire à l'Université de Liverpool. Il a publié de nombreux ouvrages sur l'urbanisme et la régénération urbaine.

**Gilles Crague** est directeur de recherches à l'École des Ponts ParisTech au CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement). Ses travaux portent sur le développement économique des territoires à partir d'une double entrée. La première part des firmes et de leur organisation spatiale. La seconde porte sur les politiques et instruments du développement économique local. Il est co-fondateur de la chaire CNRS-Ecole des Ponts ParisTech "Ville, industrie et transition écologique".

**Marco Cremaschi** est professeur des Universités et dirige le Cycle d'Urbanisme de l'École Urbaine de Sciences Po, après avoir été directeur du Master en Projet Urbain à Roma Tre. Ses travaux récents portent sur les grands projets urbains dans une perspective comparée. Il a publié en France comme à l'étranger une douzaine d'ouvrages et de nombreux articles et papers sur le logement, les politiques urbaines, et les programmes de l'Union européenne pour les villes.

**Christophe Demazière** est professeur en aménagement-urbanisme à l'Université de Tours et chercheur à Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 7324 CNRS). Ses travaux récents portent sur la planification stratégique spatialisée, les petites et moyennes villes, et la réforme des gouvernements métropolitains en Europe. Il est l'auteur ou l'éditeur d'une dizaine d'ouvrages, dont *Creative Approaches to Planning and Local Development*, (Routledge, 2016) et *The Right to the City. Dialogues dans la planification urbaine et régionale* (Routledge, 2017).

**Sebastian Dembski** est maître de conférences au Department of Geography and Planning de l'Université de Liverpool. Il a suivi une formation d'urbaniste à TU Dortmund University et a obtenu son doctorat à l'University of Amsterdam. Ses recherches portent sur la dimension spatiale et institutionnelle des processus de transformation urbaine et régionale.

**Xavier Desjardins** est professeur en aménagement et urbanisme à Sorbonne Université et membre du laboratoire Médiations. Ses recherches portent sur la planification des transports, la gouvernance locale, les méthodes et les concepts de planification urbaine. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, notamment *Urbanisme et Mobilité* (2017), et *L'aménagement du territoire* (2017).

**Sylvain Dournel** est docteur en géographie - aménagement - environnement, enseignant à Sorbonne Université, secrétaire du Groupe d'Histoire des Zones Humides.

**Patricia Feiertag** est chercheuse au département Cultures européennes de planification de l'Université Technique de Dortmund en Allemagne et titulaire d'un doctorat en aménagement du territoire. Plusieurs de ses travaux ont une dimension comparative entre pays européens. Elle a récemment été membre d'un groupe de travail européen sur la gouvernance et l'aménagement des régions métropolitaines financé par l'académie allemande Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

**Franck Guérit** est docteur en géographie, maître de conférence et directeur du Département de Géographie à l'Université d'Orléans.

**Boris Grésillon** est professeur de géographie à Aix-Marseille-Université, membre du laboratoire TELEMMe (Aix-en-Provence, MMSH) et chercheur associé au Centre Marc Bloch de Berlin. Ses recherches s'inscrivent dans le champ de la géographie culturelle et urbaine. Il a suivi de près la préparation puis l'avènement de l'opération "Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture" et il est l'auteur d'un ouvrage sur la question (Grésillon, 2011).

**Stephen Hall**, docteur, travaille à la Faculté de l'environnement et de la technologie de l'Université of the West of England (Bristol) depuis 2009. Il était auparavant au Centre d'études urbaines et régionales de l'Université de Birmingham, où il a terminé sa thèse de doctorat en 1993. Ses intérêts de recherche incluent le développement régional, la régénération urbaine et les études politiques comparatives (Royaume-Uni - France).

**Florence Lerique** est professeure des Universités, IATU, Passages, UBM. Ses thèmes de recherche portent sur les politiques urbaines, les politiques d'aménagement du territoire, le droit de l'urbanisme, le droit des collectivités territoriales.

**John Mawson** est professeur et dirige l'Institut de gouvernance locale de la Durham University Business School. Il a été directeur du développement économique au West Midlands County Council, puis chef de la direction du West Midlands Enterprise Board, une agence d'investissement régional. Dans le monde universitaire, il a occupé des postes de professeur et directeur de l'École de planification urbaine et régionale à l'Université de Dundee, professeur de politique publique et de gestion à Aston Business School, et directeur du Local Government Center à Warwick Business School.

**Alex Nurse** est docteur en géographie, maître de conférence au Département de géographie et de planification à l'Université de Liverpool.

**Didier Paris** est professeur d'aménagement et urbanisme à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille. Il travaille sur les questions de stratégies métropolitaines et de gouvernance territoriale, de planification spatiale, ainsi que sur les processus d'organisation et de gouvernance des grands territoires autour des métropoles dans le cadre régional.

**Thomas Perrin** est maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille. Il travaille sur les régions, l'aménagement régional et la coopération territoriale en Europe, et sur les politiques et relations culturelles. Il est membre de l'Institut franco-belge des frontières et discontinuités.

**Lionel Prigent** est professeur à l'Institut de Géoarchitecture et au sein de l'EA 7462 Géoarchitecture (Université de Bretagne Occidentale). Responsable scientifique du consortium POPSU Brest, il examine les stratégies de développement des territoires à partir de leurs caractéristiques propres, souvent non marchandes, comme le patrimoine, le paysage ou les espaces naturels, mais traduites en pratiques marchandes (commerce, tourisme). Il s'intéresse enfin aux interrelations entre les dynamiques différenciées des territoires, des processus de métropolisation à la décroissance et à l'émergence des villes invisibles.

**Magali Talandier** est professeure des Universités à l'Université Grenoble Alpes, Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine – PACTE. Économiste de formation et professeure à l'Université Grenoble Alpes, ses travaux portent sur l'analyse des processus de développement territorial. Par des approches d'analyse des flux de richesses entre les territoires, ses recherches contribuent à l'analyse des disparités, mais aussi des complémentarités et interrelations territoriales. Ses modèles théoriques sont aujourd'hui largement repris en France, mais aussi et de plus en plus à l'international.

**Josselin Tallec** est maître de conférences à l'Université Grenoble Alpes, Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine – PACTE. Géographe de formation, ses travaux s'attardent sur l'évolution des relations entretenues entre les territoires, l'activité économique et l'innovation. Dans une approche à la croisée de la géographie économique, urbaine, de la sociologie économique et des réseaux sociaux, il se penche sur la construction sociale de ressources territoriales mobilisées dans la définition de projets de développement ou dans le cadre d'initiatives entrepreneuriales (ex : création de start-up).

**Olivier Sykes** est maître de conférences au Department of Geography and Planning de l'University of Liverpool. Ses travaux portent principalement sur l'europanisation des systèmes de planification et sur certains aspects de l'aménagement comparatif et de la politique urbaine. Il a été invité à enseigner ou à participer à des études dans diverses institutions, notamment l'université de la Sorbonne à Paris, l'Universitat de València, l'University College de Cork et Politecnico di Milano.

**Mathilde Vignau** est docteure en géographie et en aménagement du territoire à Aix-Marseille Université. Elle a soutenu en octobre 2019 une thèse intitulée *Vers une géographie de la créativité : impacts des lieux, des activités et des événements créatifs et culturels sur le développement de la région PACA*, réalisée au sein du laboratoire TELEMMe, sous la direction de Boris Grésillon et Alexandre Grondeau. Ses thématiques de recherche portent principalement sur les champs de la géographie urbaine, économique et culturelle.





**GOVERNEMENT**

Liberté  
Égalité  
Fraternité

De nombreux pays européens connaissent une «réforme métropolitaine» qui vise à doter les espaces densément urbanisés d'un nouveau mode de gouvernement local. Les *Combined Authorities* en Angleterre, les *citta metropolitana* en Italie ou les métropoles en France sont quelques exemples de ces innovations institutionnelles. Dans une perspective comparative qui mobilise la littérature internationale et des études de cas en Europe, cet ouvrage approfondit les questions suivantes. Ces réformes suivent-elles, dans les différents pays européens, les mêmes objectifs initiaux? Sur quel périmètre s'établissent les institutions métropolitaines? Quelles sont leurs compétences et donc leur capacité à traiter des enjeux métropolitains? Quelle est leur relation au pouvoir communal? Les nouvelles institutions métropolitaines parviennent-elles à construire une interterritorialité avec les espaces qui les entourent?

Ces questions intéressent les chercheurs en urbanisme et aménagement du territoire, mais aussi les décideurs locaux – métropolitains ou non – dans la mesure où les très grandes villes et leurs couronnes périurbaines sont souvent vues simultanément comme un « problème » et une « solution » aux défis économiques, environnementaux et sociaux de notre temps.



**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.