



**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.

LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS ET DES RÉGIONS URBAINES

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

# LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS ET DES RÉGIONS URBAINES

## DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES AUX COOPÉRATIONS TERRITORIALES

Christophe Demazière  
Xavier Desjardins  
Olivier Sykes

Collection Recherche



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.

Collection Recherche

240

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture

## 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). À 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.