

La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Réformes territoriales, imaginaires spatiaux, coopérations en France et au Royaume-Uni
Tours, 11-12 avril 2019

Le sacre des métropoles ?

L'institution d'un palier de gouvernement métropolitain dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie)

Christophe Demazière

Université de Tours

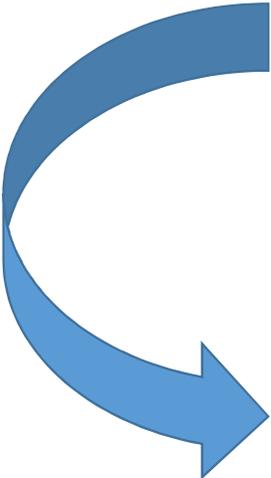
Cités, Territoires, Environnement et Sociétés

christophe.demaziere@univ-tours.fr



L'institution du gouvernement métropolitain : un long débat

(Wood, 1958; Sharpe, 1995; Lefèvre, 1998; Kantor et Savitch, 2010; Tomàs et Kübler, 2010; Cremaschi et al., 2015; Zimmermann, K., Getimis, 2017...)

- 
- Quelle place dans l'architecture institutionnelle nationale ?
 - Quelle légitimité démocratique ?
 - Quelles compétences ?
 - Quelle assise territoriale ?

Que nous apprennent les réformes « métropolitaines » récentes en Europe ?

Un pays centralisé, l'Angleterre

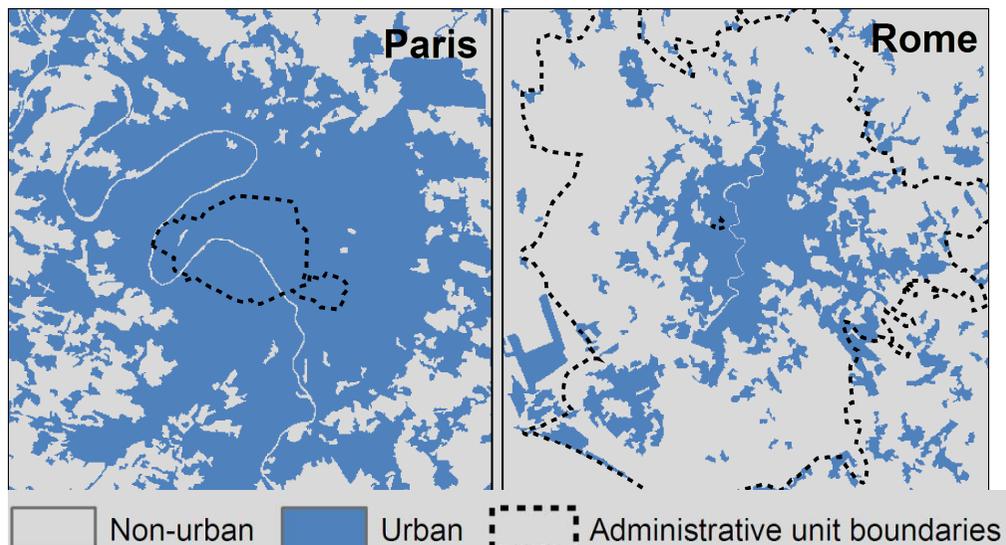
Un pays décentralisé, la France

Un pays en voie de fédéralisation, l'Italie

I. DES SYSTEMES INSTITUTIONNELS EN EVOLUTION

- 1) Tensions sur la maille des collectivités de base
- 2) Décentralisation/recentralisation
- 3) Austérité pour les finances locales

1) Angleterre, France, Italie : des mailles municipales différenciées



Source: OECD calculations based on population density disaggregated with Corine Land Cover.

Deux types de réforme : fusion/coopération

Pays	Nb habitants par municipalité	Superficie moyenne (km ²)
Rep. tchèque	1 640	13
France	1 720	15
Hongrie	3 170	29
Espagne	5 430	62
Estonie	5 930	199
Allemagne	6 690	29
Italie	7 270	37
Grèce	10 750	128
Finlande	12 660	813
Suède	31 310	1,552
Danemark	55 480	440
Lithuanie	56 570	1,088
Royaume-Uni	139 480	562
UE27	5 410	47

2) Les relations Etat-local dans les trois pays

	Angleterre	France	Italie
Adaptation de la maille communale (fusion)	Oui , dans les années 1970	Non (échec d'une réforme dans les années 1970). Coopération intercommunale s'adressant à toutes les communes et devenue quasi-obligatoire. Depuis les années 1960, soutien de l'Etat aux groupements dans les grandes agglomérations	Non. Coopération intercommunale s'adressant à partir des années 1990 aux petites communes hors grandes agglomérations
Décentralisation	Non. Recentralisation à partir des années 1970 et un seul palier de collectivité territoriale	Oui (depuis 1982). Trois niveaux de collectivités territoriales, dont les régions créées en 1982	Oui (depuis 1948). Trois niveaux de collectivités territoriales

2) Les relations Etat-local dans les trois pays

	Angleterre	France	Italie
Adaptation de la maille communale (fusion)	Oui , dans les années 1970	Non (échec d'une réforme dans les années 1970). Coopération intercommunale s'adressant à toutes les communes et devenue quasi-obligatoire. Depuis les années 1960, soutien de l'Etat aux groupements dans les grandes agglomérations	Non. Coopération intercommunale s'adressant à partir des années 1990 aux petites communes hors grandes agglomérations
Décentralisation	Non. Recentralisation à partir des années 1970 et un seul palier de collectivité territoriale	Oui (depuis 1982). Trois niveaux de collectivités territoriales, dont les régions créées en 1982	Oui (depuis 1948). Trois niveaux de collectivités territoriales
Action de l'Etat pour la maîtrise des dépenses publiques locales	Oui, depuis les années 1980. Diminution de la sphère d'intervention des pouvoirs locaux	Oui, depuis 2015. Baisse des dotations d'Etat aux collectivités locales pendant 3 ans, puis aides conditionnées	Oui, depuis 2008. Plans d'économie imposés aux collectivités territoriales

3) L'institution de gouvernements métropolitains dans les trois pays

Elle s'inscrit dans un projet global du gouvernement national du pays concerné.

Angleterre : 8 *combined authorities*

opèrent une décentralisation sélective, au cas par cas (compétences octroyées, élection d'un metro-mayor) et réversible ?

France : 15 (puis 22) *métropoles* sont créées en tant qu'EPCI, en concordance avec une réforme qui touche tous les niveaux de collectivités territoriales

Italie : 14 *citta metropolitana*

remplacent les provinces correspondantes

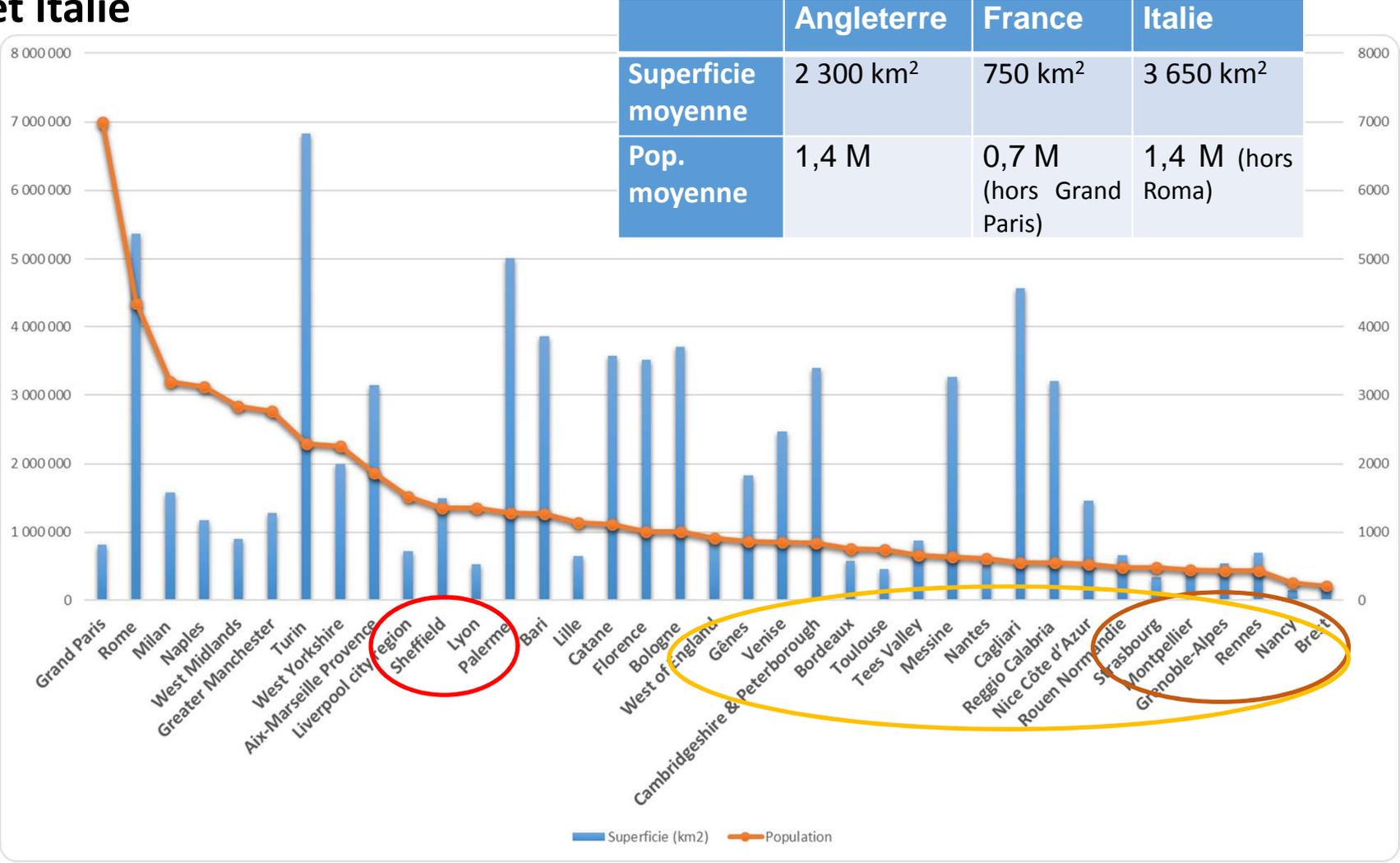
Position des combined authorities, métropoles et citta-metropolitane dans l'architecture institutionnelle nationale

Niveau de décision	Angleterre	France	Italie
1	District	Commune	Commune
2		EPCI	
	<i>Combined Authority</i>	<i>Métropole</i>	<i>Citta metropolitana</i>
3		Département	Province
4		Région	Région
5	Gouvernement national	Gouvernement national	Gouvernement national

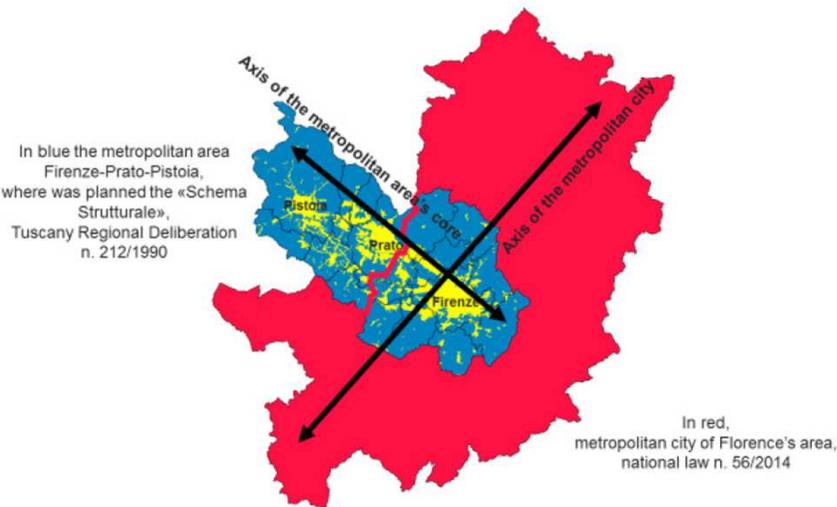
II. CARACTERISTIQUES DES GOUVERNEMENTS METROPOLITAINS

- 1) Hétérogénéité en matière de population et de superficie
- 2) Un degré d'autonomie très variable

1) Population et superficie de 37 gouvernements métropolitains en Angleterre, France et Italie



Grand ou petit périmètre, quelle importance ?



Citta metropolitana de Florence

Source: De Luca 2016

Population de la métropole \leq population de l'unité urbaine

Grand Paris (66,4%)
Lyon (81,6%)
Bordeaux (81,0%)
Toulouse (81,3%)
Nantes (71,3%)
Nice (88,6%)
Grenoble (88,6%)
Toulon (77,3%)
Nancy (91,8%)

Population de la métropole \geq population de l'unité urbaine

Aix-Marseille (117,2%)
Lille (110,9%)
Rouen (107%)
Strasbourg (105,8%)
Montpellier (108,4%)
Rennes (136,1%)

Population de la métropole \leq deux tiers de la population de l'aire urbaine

Grand Paris (56,8%)
Bordeaux (64,8%)
Toulouse (63,6%)
Nantes (62,2%)
Nice (59,7%)
Strasbourg (62,5%)
Grenoble (65,8%)
Toulon (77,3%)
Rennes (62,6%)
Nancy (60,0%)

Sur les 10 métropoles françaises les plus peuplées, 8 ont une population inférieure moindre que leur unité urbaine

2) Légitimité et compétences

	Angleterre	France	Italie
Relation aux collectivités de base	Modèle intercommunal mais metro mayor élu au suffrage universel direct (réalisé dans 6 cas sur 8)	Modèle intercommunal. Le président est élu par les conseillers métropolitains, également conseillers municipaux	Modèle intercommunal mais le maire de la ville chef-lieu est automatiquement le président
Relation à l'Etat	Top-down; austérité	Pacte métropolitain lors de la création (150 M€); austérité	Austérité
Compétences exercées	Variables d'une Combined Authority 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

III. CONCLUSIONS

Des gouvernements métropolitains « imparfaits », ou au futur ?

Critères	Angleterre	France	Italie
Légitimité politique, obtenue par l'élection directe	++ Metro mayors, mais faible participation	- arrangements locaux	- Maire de la ville-centre devient président
Compétences et ressources pour agir sur les enjeux métropolitains	+/- contractualisation mais austérité	+++ autonomisation; austérité à venir ?	- incohérence des compétences ; austérité
Assise territoriale « pertinente »	++ Manchester/ - Birmingham Des territoires non stabilisés	--- périmètre à peine urbain, sauf exception (Marseille-Aix, Rennes)	++ province, mais des périmètres parfois inadéquats