

Les réformes métropolitaines françaises vues de l'extérieur

Tours, 11 Avril 2019

Colloque La gouvernance des métropoles et des régions urbaines en France et au Royaume-Uni

Dr. Patricia Feiertag

TU Dortmund

Faculty of Spatial Planning

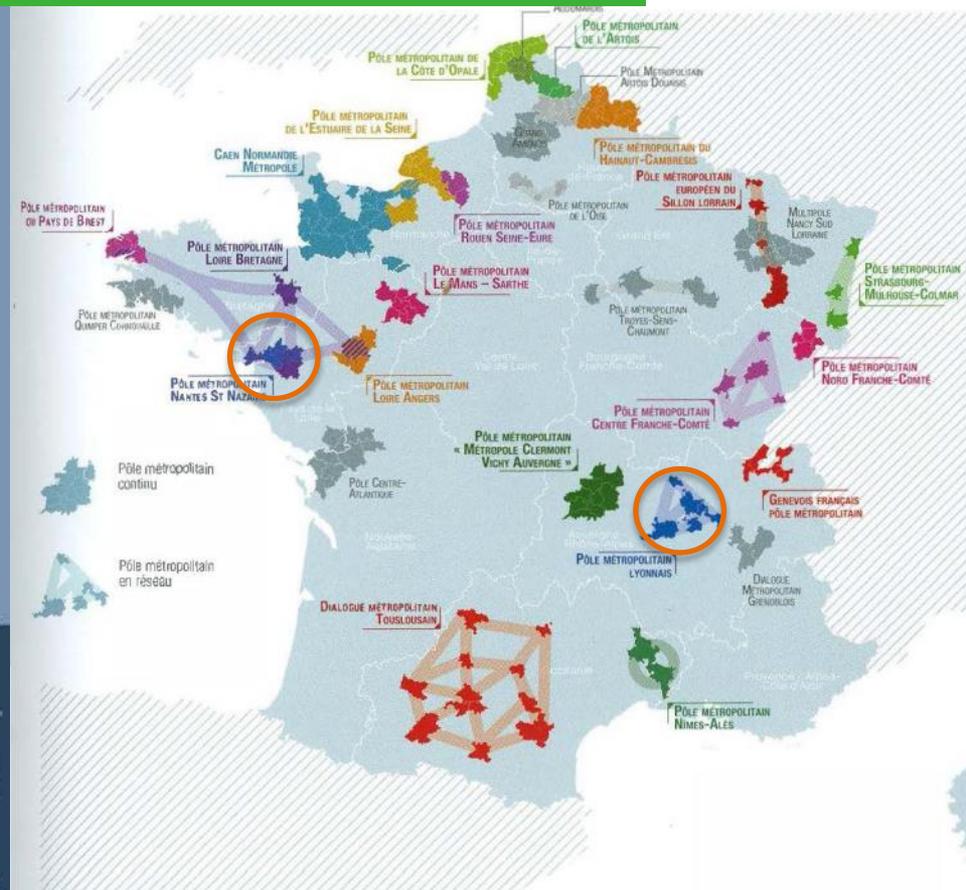
European Planning Cultures

- § Le développement urbain des **grandes agglomérations** dépasse les limites des collectivités territoriales
- § Question d' **arrangements institutionnelles** pour les métropoles pas neuve, différentes phases, différents modèles
- § **Réformes nationales** récentes dans différents pays européens

Quelle solution a été proposée par les réformes métropolitaines françaises?

- Dimensions de recherche: Prof. Karsten Zimmermann
- § Idées, Projet « Gouvernance et planification dans les régions métropolitaines en France, Italie et Allemagne », 2016-2019
 - § institutions, Financée par DFG, l'association allemande pour la recherche
 - § fonctions,
 - § et territoire

22 Métropoles et 19 Pôles Métropolitains



Min 207.000 (Brest)
 Max 6.968.000 habitants (Paris)
 membres: communes

Min 306.000 (Montbéliard/ Belfort)
 Max 2.022.000 habitants (Lyon)
 membres : EPCI

Analyse des cas - entretiens

4

Nantes Avril – Mai 2018 & Mars 2019

No	Institution et fonction
1	Cadre Agence d'Urbanisme de Nantes (AURAN)
2	Vice-président/e Nantes Métropole et maire d'une commune
3	Cadre Nantes Métropole
4	Chercheur/e Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l' Université de Nantes (IGARUN)
5	Sécrétaire général du Conseil de Développement de Nantes Métropole
6	Animateur d'un groupe de travail du Conseil de Développement de Nantes Métropole et président/e du Conseil de Développement d'une commune
7	Cadre Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique (SAMOA)
8	Cadre Région Pays de la Loire (Contractualisation)
9	Directeur du Pôle Métropolitain Nantes St Nazaire
10	Chargé/e de mission Pôle Métropolitain Nantes St Nazaire
11	Cadre Région Pays de la Loire (SRADDET)

Lyon Octobre 2018

No	Institution et fonction
1	Vice-président/e Grand Lyon et adjoint/e d'une commune
2	Vice-président/e Grand Lyon et maire d'une commune
3	Directeur Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL)
4	Directeur du Pôle Métropolitain
5	Sécrétaire général du Conseil de Développement de la Métropole de Lyon
6	Chercheur/e Institut d'Urbanisme, Université Lyon 2
7	Cadre Agence d'Urbanisme (UrbaLyon)
8	Cadre Région Auvergne Rhône-Alpes

Ideés

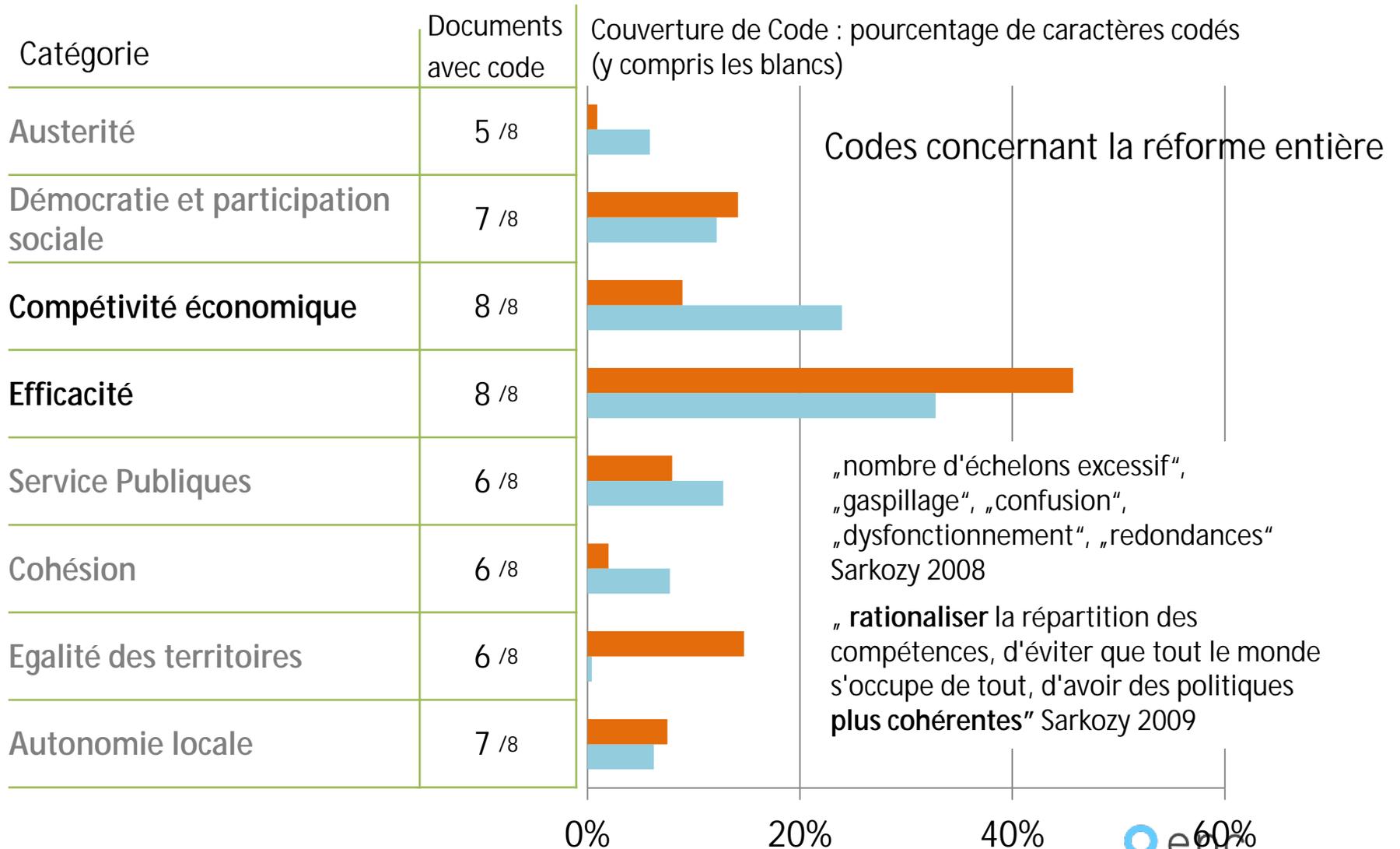
- § Systèmes d'idées partagées comme **facteur expliquant un changement politique**
- § Utilisés par le **gouvernement français** pour justifier la réforme territoriale

8 Documents analysées

Débat autour des lois RCT (2008 – 2011) et MAPTAM (2012-2014):

- § 3 déclarations de présidents (Sarkozy 22 oct 2008 et 5 mars 2009; Hollande 20 nov 2012)
- § 3 déclarations de ministres (Hortefeux 19 jan 2010; Lebranchu 10 avril 2013 et 29 jan 2014)
- § 1 Rapport de la comission Balladur du 5 mars 2009
- § 1 publication du ministère expliquant la réforme (Ministère de l'Intérieur 2011: Loi de réforme des collectivités territoriales. guide pratique)

Idées (2) – lois RCT et MAPTAM



Importance dans les débats

- § peu mentionnées -> pas au cœur, réforme concernant tout le territoire
- § Pôles métropolitains marginal (2/8 documents, Hortefeux 2010 and Min Int 2011)

Idées associés avec métropoles

§ **Compétitivité** économique prédominant (8/8 documents)

a) Concurrence accrue des villes au niveau européen ou global

“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

b) Accroître la compétitivité grâce à une institution forte (metropolitan reform)

“**développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche** (...) actions d'intérêt métropolitain destinées à **améliorer la compétitivité et l'attractivité** de leur territoire” Ministère de l'Intérieur 2011, “pour encourager le **dynamisme des grandes villes** (...) statut de métropole **très intégré**” Lebranchu 2014

§ **Services Publics** (6/8 documents) -> échelle appropriée

„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

Institutions (1) - histoire

8

Métropoles

- § Institutions créées par lois RCT et MAPTAM
- § Transformation d'**intercommunalités existentes**
- § Trajectoire historique très divers

Nantes

1992 District Urbain
2001 Communauté Urbaine
2015 Métropole

Lyon

1969 Communauté Urbaine
2015 Métropole

Quel changement par les réformes nationales?

- § Impératif pour les plus grandes agglomérations
- § Cadre national concernant institution et compétences
- § Impact très **hétérogène**

Nantes

Portée très faible

- § Compétences obligatoires déjà assumés avant
- § Pas de changement du fonctionnement
- § Pas de débat politique
- § Nom reste pareil
- > presque inaperçu par les citoyens

Lyon

Grand impact, occasion saisie par maire

Statut spécial:

- § Compétences du Département, Budget et taille de l'administration
- § Devient une collectivité à plein droit
- > poids accru

Dans le passé...

§ évolution continue envers des institutions de plus en plus fortes et intégrés avec des fonctions et ressources considérables par rapport à d'autres institutions métropolitaines en Europe

Et dans le futur ?

§ Développement pas achevé

§ Nantes : poursuite de la mutualisation de l'administration

§ Lyon : élections 2020 changeront d'avantage le rapport entre communes et métropole

Métropoles

- § Plus de **compétences obligatoires** que les CU, CA et CC
- § Transfert substantiel de **compétences communales**
- § **Départementales**: Lyon complet (2015) , Nantes sélectif (aides fonds de solidarité pour le logement et aux jeunes en difficulté, personnes âgées, routes départementales - depuis 2017)

Fonctions de reproduction sociale

- § Services publics comme **l'eau, énergie, les déchets, la création d'espaces publics, les transports, protection de l'environnement**, etc.
- § Les **communes** restent le point de contact pour les citoyens (procédures administratives, participation), mais administration et décisions de plus en plus intercommunales

Fonctions de production

- § **Développement économique, innovation, tourisme, infrastructures d'importance régionale, grand projets urbains**, etc.
- § Question de taille, en partie **réseaux plus larges** (pôles métropolitains, Association pour le développement économique ,...)
- § Compétences partagés avec la **région**, co-financement

Que fait la Métropole de Lyon ?

1^{er} janvier 2015 59 communes, 1,3 million d'habitants sur 538 km²

A partir du 1^{er} janvier 2015, la Métropole de Lyon rassemble toutes les missions de la Communauté urbaine de Lyon et du Conseil général du Rhône sur le territoire du Grand Lyon.

LES DÉPLACEMENTS

La Métropole

- développe les transports en commun (via le Sytral)
- favorise la mobilité sur tout le territoire
- encourage les modes de déplacements doux

La Métropole

- entretient la voirie, les ponts et les tunnels
- gère la périphérique Nord et les voies rapides

LES SAVOIRS ET LA CULTURE

La Métropole

- construit et entretient les collèges
- gère la Musée des Confluences et le Musée gallo-romain de Fourvière
- soutient les grands événements culturels et sportifs
- aide les associations et les clubs sportifs amateurs
- soutient la lecture publique et l'enseignement artistique

L'ATTRACTIVITÉ ET LE RAYONNEMENT

La Métropole

- soutient l'innovation et les pôles de compétitivité
- attire et accueille les touristes et les grands congrès

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La Métropole

- favorise l'insertion et l'entrepreneuriat
- attire les entreprises et accompagne leur développement
- développe les réseaux très haut débit

LA PROPRETÉ

La Métropole

- collecte et traite les déchets
- gère les déchetteries et les recycleries
- nettoie les espaces publics

PMI

L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

La Métropole

- fournit l'eau potable
- gère l'assainissement
- protège les milieux aquatiques
- prévient les inondations

La Métropole

- gère les parcs de Parilly et Lacroix-Laval

LES SOLIDARITÉS

La Métropole

- aide les personnes âgées et les personnes handicapées
- mène des actions de santé publique
- conduit la politique de la ville
- attribue le Revenu de solidarité active (RSA)

La Métropole

- accueille les usagers dans les Maisons du Rhône

L'ÉNERGIE ET L'ENVIRONNEMENT

La Métropole

- préserve la qualité de l'air et les espaces naturels
- encourage le tri et la prévention des déchets
- soutient l'agriculture péri-urbaine
- accompagne la transition énergétique

L'HABITAT ET LE LOGEMENT

La Métropole

- soutient la construction
- renforce l'accès au logement pour tous
- soutient la rénovation thermique et la réhabilitation
- finance le logement social
- facilite l'accès à la propriété

L'ENFANCE ET LA FAMILLE

La Métropole

- délivre les agréments pour les assistantes maternelles et les crèches
- accueille les familles et futurs parents au sein des PMI
- accompagne les personnes qui veulent adopter
- agit pour l'enfance en danger
- gère les centres de planification et d'éducation familiale (CEPF)

LES GRANDS PROJETS ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN

La Métropole

- développe les projets urbains
- élabore le Plan local pour l'urbanisme et l'habitat
- aménage les espaces publics et les espaces verts

Organigramme

Ville de Nantes | Service commun | Nantes Métropole

DEPARTEMENT
Direction / Pôle
Mission / Opérateur public
Equipe de quartier

MAIRE - PRÉSIDENTE
Johanna ROLLAND

Directrice de cabinet
Marianne THÉRY-SENE

Directrice de cabinet ad
Aïda BARRAJA

Chaf de cabinet
Martine PÉREZ-SALON

Direction du protocole
Nicolas THÉNE

DG Information et relation au citoyen
Xavier CROLIAN

DIRECTION GÉNÉRALE des services
Olivier PARCOT

Chargé de mission
Vanessa NICARDI-GARNIER

Pôle évaluation dialogue citoyen et prospective

- Mission évaluation des politiques publiques
Francine FENET
- Mission dialogue citoyen
Sandra NATALO

Conseil de développement
Gabriel VITTE

Dev. économique attractivité internat. Environnement & services urbains

Cohérence territoriale

Cohésion sociale

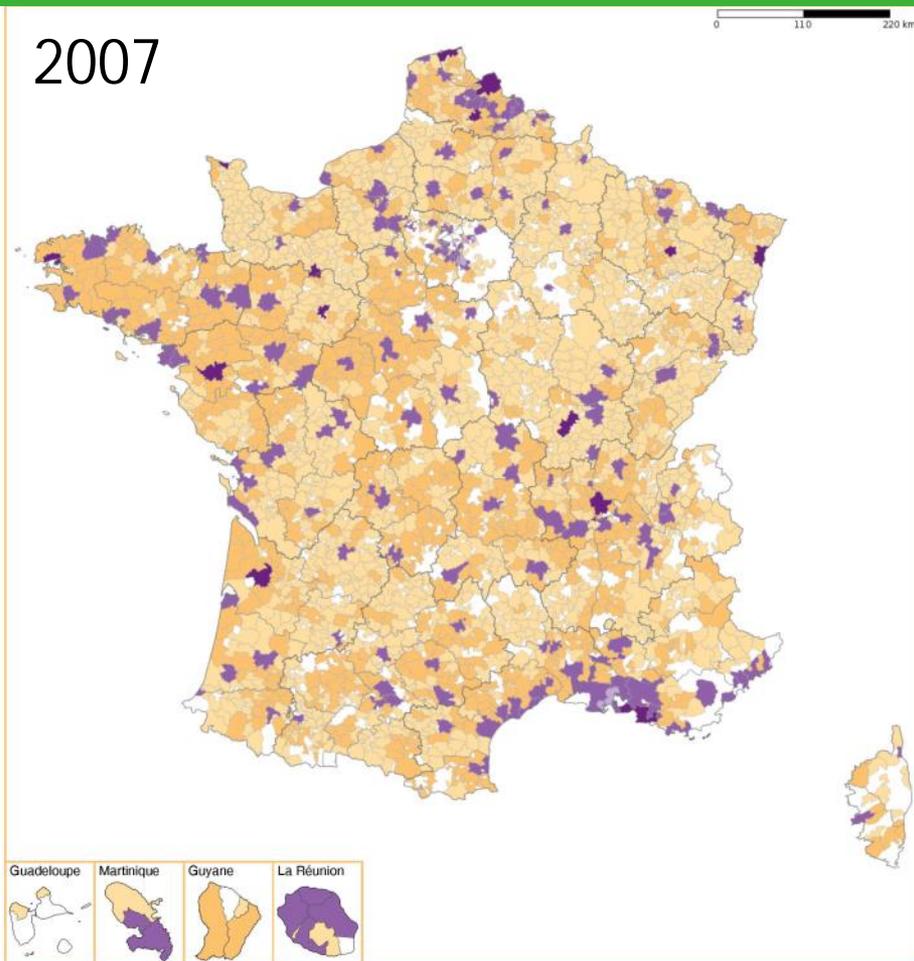
Culture

Sécurité & tranquillité publique

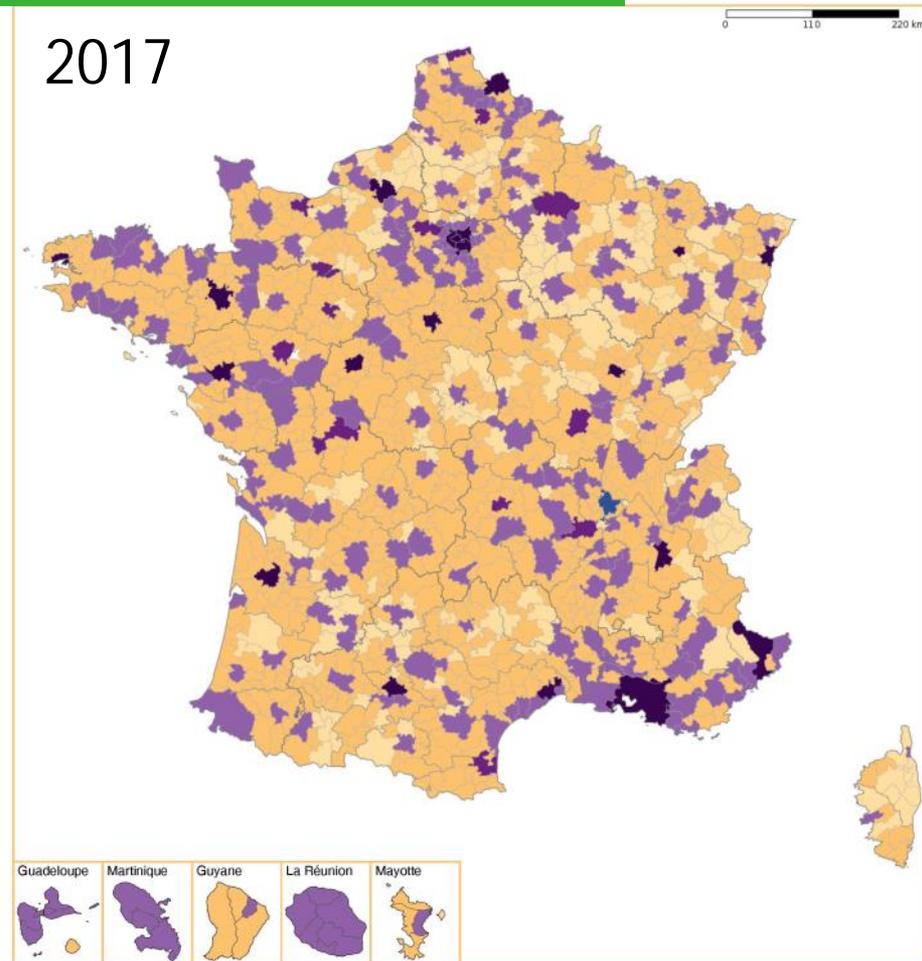


Territoires (1) - Intercommunalités

2007



2017



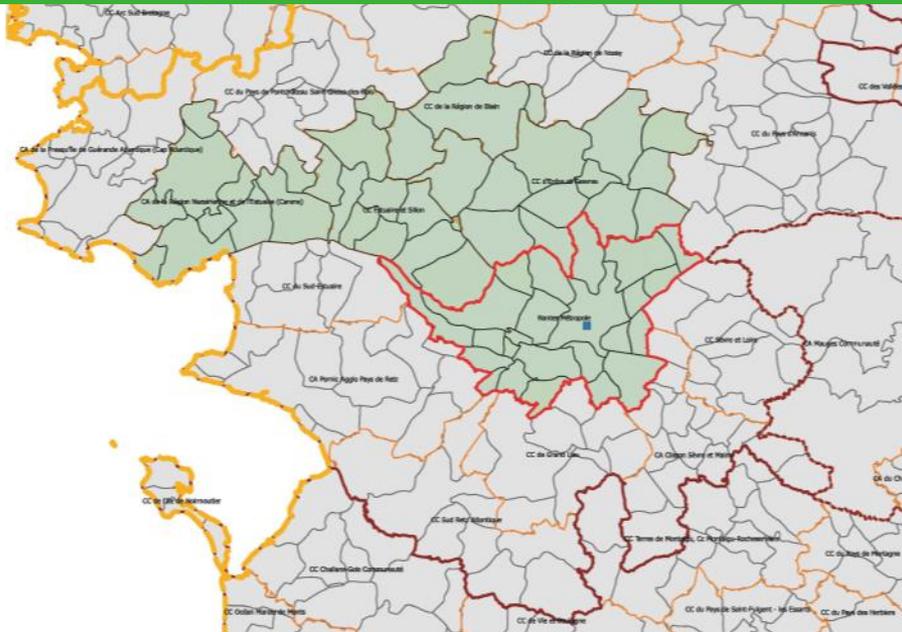
Nature juridique des EPCI à fiscalité propre :

- métropole de Lyon
- métropole
- communauté urbaine
- communauté d'agglomération
- syndicat d'agglomération nouvelle
- communauté de communes à fiscalité professionnelle unique
- communauté de communes à fiscalité additionnelle
- commune hors EPCI à fiscalité propre

Source : DGCL, BANATIC mise à jour le 01/01/2007

Type d'intercommunalité	01.01.2007	01.10.2017
métropole (incl. Lyon)	0	18
communauté urbaine CU	14	13
communauté d'agglomération CA	169	219
communauté de communes CC	2368	1017

Territoires (2) - métropoles



Nantes Métropole

24 communes

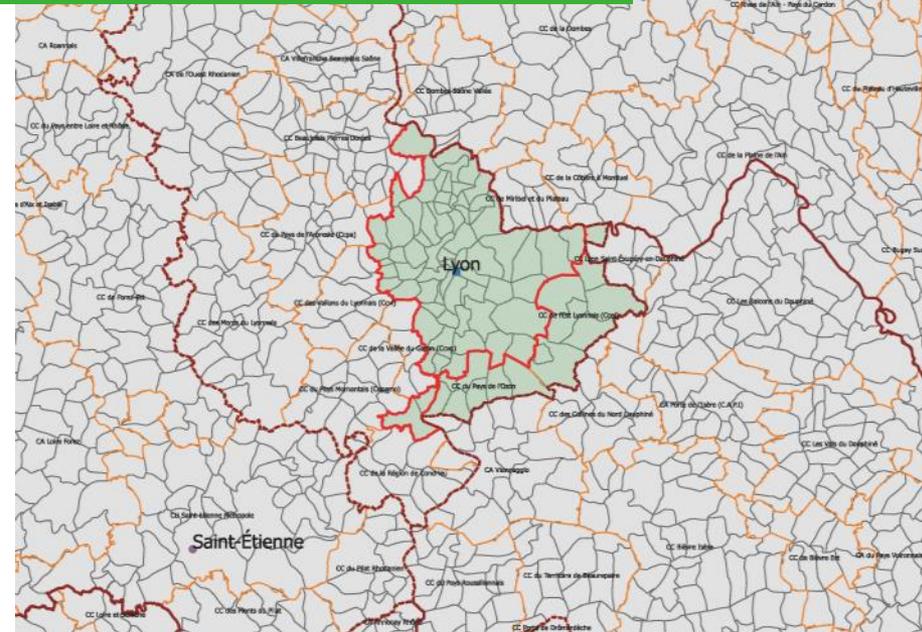
Stable depuis 2001

Ressemble à l'unité urbaine (INSEE)

SCOT Nantes Saint-Nazaire

61 communes, soit 5 EPCI

Porté par le pôle métropolitain



Métropole de Lyon

59 communes (+4)

Stable entre 1969 – 2007 et depuis 2014

136 communes dans l'unité urbaine

Aéroport en dehors

SCOT de l'agglomération lyonnaise

74 communes, soit 1 collectivité et 2 EPCI

SCoT

- § Tailles très hétérogènes de moins de 10 à 200 et plus, médian 42 communes en 2015 (Faure, Vanier 2016)
- § Objectif : couvrir **plusieurs EPCI**; SCoTs pour une Métropole existent encore (Montpellier, Rouen, Nice, Orléans)
- § Nantes : 1^{er} en 2007, **territoire élargi** en 2010 (+1 CC); Lyon: schémas pour la CU depuis années 1960, territoire SCoT 2010 élargi (+2 CC)

PLU intercommunal

- § Instrument **nouveau**: 22 PLUi opposables et 324 en cours d'élaboration en dec 2017 (Fédération des SCoT 2018)
- § Deviendra le **cas normal pour les Métropoles**
- § Nantes 1^{ère} génération avril 2019 ; Lyon depuis années 1990 (POS intercommunal partiel pour 5 secteurs, PLUi 2005)

Métropoles

- § institutions fortes avec fonctions considérables, mais petit territoires stables
- § Extention territoriale n'est pas la solution
- > **Comment gérer des enjeux qui dépassent leur territoire?**

Coopérations interterritoriales et institutions au-delà des métropoles

- § Comme complément
- § Existent, mais **peu institutionnalisés** (contrat de réciprocité, syndicat mixte, pôle métropolitain, ...)
- § **Géométries variables** selon les thèmes
- § Recensement CGET 2018: en moyenne 8,2 par métropole dont 43% concernant **une seule thématique**

Quel influence des réformes territoriales ?

- § Préférence pour les **institutions fortes** et rééquilibrage de la répartition de **compétences entre collectivités territoriales**
 - § Phase de transformation, aussi des EPCI autour des métropoles = **phase faible** pour les coopérations interterritoriales à Nantes et Lyon
 - § **Asymétrie** entre Métropoles et Communautés autour s'amplifie par renforcement des Métropoles, surtout par fusion avec le Département
 - § Le statut de Métropole a contribué à cimenter leurs **périmètres**
 - § Nouveau rôle des **régions** (SRADDET, CTAP, contrats), mais conflit potentiel avec Métropoles
- > défavorable pour la coopération interterritoriale, au moins à court terme

Zimmermann, Karsten; Patricia Feiertag (2019): RETURN OF THE METRO-MODEL? GOVERNANCE AND PLANNING IN METROPOLITAN REGIONS UNDER CHANGE. AN INTERNATIONAL COMPARISON OF FRANCE, ITALY AND GERMANY. In: IRMB Papers no. 61, Special Issues Metropolitan Governance / Governança metropolitana. Barcelona Institute of Regional and Metropolitan Studies. Barcelona: 16-21

et prochainement

Zimmermann, Karsten; Harrison, John ; Galland, Daniel (Eds.) METROPOLITAN REGIONS, PLANNING AND GOVERNANCE. Springer