

Projet de Fin d'Etudes

CITY-REGIONS ET REGIONS METROPOLITAINES : LA DIFFICILE COMPARAISON DE DEUX ESPACES REGIONAUX EN DEVELOPPEMENT



2009-2010

Directeur de recherche
CARRIERE Jean-Paul

HUYGHE Marie

**City-regions et Régions Métropolitaines :
la difficile comparaison
de deux espaces régionaux en
développement**

2009-2010

**Tuteur de PFE
CARRIERE Jean-Paul**

HUYGHE Marie

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais remercier toutes les personnes qui m'ont suivie et soutenue tout au long de cette recherche.

Mes remerciements vont tout d'abord à Monsieur Jean-Paul Carrière, Directeur du Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de Tours et tuteur de ce PFE, dont les connaissances et conseils m'ont été d'une aide précieuse.

Je souhaiterais de plus remercier Mr Stuart Farthing, Professeur à l'University of the West of England, dont les explications m'ont aidée à mieux comprendre la pratique de l'aménagement en Angleterre.

Mes remerciements vont ensuite à Mrs Mountifield, Mrs Hoare, Mr Hall et Mr Buser, ainsi que toutes les personnes qui, par leur présence au Séminaire des 22 et 23 février 2010 à Bristol, m'ont apporté des informations capitales pour la réalisation de cette recherche.

Enfin, un grand merci à mes relecteurs !

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	4
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES	5
REMERCIEMENTS.....	6
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	8
 PREMIERE PARTIE: <u>L'essor de l'échelon régional et de nouvelles structures de gouvernance : des développements étroitement liés</u>	10
1. Des définitions de la région urbaine fonctionnelle similaires en France et en Angleterre, mais qui restent encore floues	11
Conclusion.....	34
2. La gouvernance territoriale : des structures flexibles pour un développement équilibré du territoire.....	35
Conclusion.....	44
 DEUXIEME PARTIE: <u>Les régions métropolitaines dans le contexte actuel : les métropoles Balladur, équivalents français des city-regions ?</u>	45
1. La réforme des collectivités territoriales – Rapport Balladur.....	46
2. Quels liens avec les régions métropolitaines et les city-regions ?	48
Conclusion.....	53
 TROISIEME PARTIE: <u>De la théorie à la pratique : étude de cas de trois city-regions anglaises</u>	54
1. Les MAAs, une bonne « méthode » de gouvernance pour les city-regions ?.....	55
2. Etudes de cas : la réalité de trois city-regions.....	57
Conclusion.....	78
3. Conclusion sur la réalité des city-regions : quelles leçons en tirer pour les régions métropolitaines ?	81
 CONCLUSIONS ET REFLEXIONS FINALES	84
 BIBLIOGRAPHIE	90
WEBOGRAPHIE	93
TABLE DES CARTES	94
TABLE DES FIGURES	95
TABLE DES MATIERES.....	96
ANNEXES	99

INTRODUCTION

Ce Projet de Fin d'Etudes sur les nouveaux espaces régionaux trouve son origine dans le constat, notamment dans les pays centralisés tels la France ou le Royaume-Uni, de l'émergence de nouvelles organisations spatiales à l'échelle régionale et autour des métropoles : c'est le phénomène de métropolisation, apparu depuis une vingtaine d'années comme conséquence complexe de la mondialisation (VELTZ, 1999). La **métropolisation**, qui « *fait rentrer dans l'aire de fonctionnement quotidien des grandes agglomérations, des villes et des villages de plus en plus éloignés, ...* » (LEROY, 2000), se traduit par la concentration des richesses humaines et matérielles, des fonctions économiques supérieures (notamment celles liées à la recherche et à l'innovation, à la finance, etc.) dans un nombre limité de grandes régions urbaines, de grandes agglomérations qui fonctionnent en réseau entre elles. Le rôle de ces régions-capitales se modifie : ainsi l'Ile-de-France, mais aussi d'autres métropoles françaises de second rang, continuent à jouer un rôle de « hub » dans l'économie nationale, mais s'en détachent aussi, se concentrant sur leur développement propre. La question n'est plus la place de ces métropoles dans le paysage français, mais leur capacité à concurrencer les autres métropoles européennes et mondiales.

Pourquoi la métropole devient-elle la forme spatiale dominante ? Dans ce nouveau contexte, la métropole est l'espace qui favorise le développement d'externalisations, la multiplication de réseaux à géométrie variable, mais c'est aussi un espace qui offre une efficacité relationnelle qui passe par la multitude et la flexibilité des relations marchandes et contractuelles (VELTZ, 1999).

Quels sont les avantages d'un tel phénomène ? La métropolisation a avant tout des intérêts économiques, puisqu'elle permet entre autres la création de réseaux (de personnes, d'entreprises, etc.) qui sont attractifs pour les nouvelles entreprises, ainsi que la mutualisation des ressources, qui entraîne une réduction des coûts.

En réponse à ce processus de métropolisation, l'**échelle régionale** s'est imposée comme une échelle d'intérêt, aussi bien dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans celui de l'économie, de l'emploi, etc. : les enjeux dans tous ces domaines ne se limitent plus à l'échelle de la ville et dépassent les frontières des agglomérations. Il ne s'agit pas ici de la Région telle que la définit l'INSEE, mais d'un « territoire soumis à l'influence d'une ou plusieurs agglomérations d'importance », c'est-à-dire un territoire qui regroupe des zones urbaines et rurales, centrées autour de métropoles influentes.

La nouvelle organisation spatiale des territoires autour des métropoles pose deux questions : celle de l'émergence de **nouveaux territoires d'action** à l'échelle métropolitaine, qui ne correspondent plus forcément aux frontières politico-administratives actuelles, mais offrent une meilleure réponse aux problèmes que connaissent nos territoires et une gestion plus adaptée de ces régions fonctionnelles ; mais aussi la question de la **gouvernance** de ces espaces.

C'est notamment à ces deux questions que s'attache à répondre le projet de recherche franco-anglais « *Gouvernance et Aménagement des Aires métropolitaines et des City-regions : analyse des potentialités et des obstacles à partir d'une comparaison franco-anglaise* », dirigé conjointement par les Professeurs en Aménagement et Urbanisme Stuart FARTHING, de l'University of the West of England de Bristol, et Jean-Paul CARRIERE, de l'Université de Tours. Ce projet associe les équipes françaises IPA-PE de l'UMR CITERES et le LERAD, une équipe du Department of Planning and Architecture de Bristol, ainsi que des étudiants de doctorat ou de niveau Master : c'est dans ce cadre que mon **Projet de Fin d'Etudes** est impliqué. Le but principal de cette recherche est de comparer les nouvelles régions fonctionnelles urbaines qui émergent dans les deux pays : les régions métropolitaines en France et les city-regions en Angleterre, en étudiant les enjeux auxquels sont confrontés les deux pays et les nouvelles pratiques d'aménagement qui sont développées à ces niveaux. Ce projet, qui a débuté en Septembre 2009 et devrait durer deux à trois ans, vise à terme à constituer un réseau de chercheurs travaillant sur l'aménagement et la gestion des espaces métropolitains, et à élaborer un programme de recherches associant des aménageurs, mais aussi des géographes, des juristes, des politistes et des économistes, entre autres.

Mon Projet de Fin d'Etudes s'inscrit donc dans la phase initiale de ce programme, alors que les principaux axes de réflexion et l'orientation que doit prendre cette recherche sont en cours d'identification. Les résultats de mes recherches vont donc être une base pour le programme franco-anglais : avant de mener des études comparatives sur ces deux espaces métropolitains, il s'agit avant tout de bien les définir et de s'assurer qu'ils sont bien comparables.

Mon travail va donc s'articuler en deux parties : dans un premier temps, nous vérifierons si les city-regions et les régions métropolitaines, que nous commencerons par définir, sont effectivement des espaces qu'il est possible de comparer, en étudiant leurs définition, périmètre ou objectifs. Nous verrons comment **les concepts théoriques** de city-regions et de régions métropolitaines se déclinent dans leurs pays respectifs. Si des points de comparaisons possibles apparaissent, nous étudierons ensuite ce que signifient les **concepts en pratique** et quelles leçons peuvent être tirées de l'expérience anglaise en matière de gouvernance des city-regions, et verrons en quoi ces conclusions peuvent être appliquées au cas français.

Dans une optique comparatiste entre les expériences anglaise et française face à ce phénomène de métropolisation, nous devons commencer par bien cerner les échelles que nous allons étudier. Intéressons-nous maintenant aux définitions des régions métropolitaines et des city-regions.

PREMIERE PARTIE
L'ESSOR DE L'ECHELON
REGIONAL ET DE NOUVELLES
STRUCTURES DE
GOUVERNANCE : DES
DEVELOPPEMENTS
ETROITEMENT LIES

1. Des définitions de la région urbaine fonctionnelle similaires en France et en Angleterre, mais qui restent encore floues

Le phénomène de métropolisation a favorisé l'émergence de l'échelle régionale, en montrant le besoin à ce niveau de régions urbaines qui soient fonctionnelles. Mais que désigne exactement cette échelle régionale ? Quelle échelle régionale est vraiment pertinente en matière d'aménagement du territoire ?

Parmi la multitude de termes qui sont utilisés en aménagement du territoire pour désigner les différents découpages du territoire, statistiques, administratifs ou pratiqués, entre régions urbaines, aires urbaines ou communautés urbaines, essayons de définir à quelle réalité correspondent ces régions fonctionnelles.

11. Première définition : les régions fonctionnelles, des territoires statistiques

Dans le livre édité par l'OCDE, *La recomposition des territoires, les régions fonctionnelles* (OCDE, 2002), les auteurs ont identifié des périmètres à l'échelle régionale, et en ont donné des définitions dans 22 pays, dont 18 européens : ce sont les **régions fonctionnelles**. En France et en Angleterre, les régions fonctionnelles urbaines ne sont pas des entités administratives officielles : elles ne sont que des espaces d'étude, ne jouent donc aucun rôle dans la mise en œuvre des politiques et ne sont pas des espaces d'intervention. Ces régions fonctionnelles ne sont que des périmètres statistiques : il nous faut donc comprendre à quels territoires, à quels périmètres plus familiers pour nous, ces régions fonctionnelles urbaines correspondent en France et en Angleterre.

a) En France, les régions métropolitaines

En France, la région urbaine fonctionnelle correspond selon les auteurs à deux périmètres :

- aux **zones d'emploi** (ou bassins d'emploi) : « Les zones d'emploi regroupent un nombre entier de communes et délimitent un périmètre dans lequel ont lieu l'essentiel des déplacements domicile-travail ; ce sont des zones à l'intérieur desquelles la majeure partie des actifs occupés réside et travaille. (OCDE, 2002)»

- aux **aires urbaines** telles que les définit l'INSEE¹, dont la zone constituant le noyau urbain a plus de 20 000 actifs (NEWRUR, 2001-2004).

Carte 1: Les principales aires urbaines
françaises en 1999

Cependant on ne peut se contenter de définir une région urbaine que par le nombre d'habitants de son noyau urbain : le périmètre de l'aire urbaine tel que défini précédemment ne conviendra donc pas pour notre étude.

Le centre urbain tel qu'il est défini ici possède en fait toutes les caractéristiques des **métropoles**, telles que les présente F. ASCHER dans son ouvrage *Métapolis ou l'Avenir des Villes* :

“La taille - critère peut-être le moins important - la configuration socio-économique et socioculturelle, la segmentation spatiale, la gestion des flux, l’absence d’institution métropolitaine peuvent ainsi servir ensemble à définir une métropole.

ASCHER (1995)

On considèrera donc qu’une région urbaine fonctionnelle centrée autour d’un centre urbain constituant une métropole est en réalité une **région métropolitaine**.

Cette définition des régions urbaines fonctionnelles confirme bien le fait que le développement de l’échelle régionale est complètement lié avec le phénomène de métropolisation.

b) En Angleterre, les city-regions

En Angleterre aussi, l’OCDE fait correspondre aux régions fonctionnelles (Functional Urban Areas) les bassins d’emplois. Les « **travel-to-work areas** » (TTWA), ou aires de migration pendulaires, ont elles aussi comme critère de définition le principe de navettage, et désignent les aires géographiques où la majorité de la population résidentielle vit et travaille (PACEC, 2007). En 2001, elles étaient au nombre de 308 en Angleterre (PACEC, 2007).

Pour commencer on pourrait assimiler ces travel-to-work areas aux city-regions. Les city-regions sont définies comme les « economic footprints », les empreintes économiques des villes (PACEC, 2007), c’est-à-dire l’aire dans laquelle la population se déplace pour travailler et profiter des services tels que l’éducation, les loisirs ou le commerce. Une city-region est un périmètre géographique qui, en sa qualité de hub, de nœud de transports, joue un rôle important en termes de développement économique régional², et possède un pouvoir d’attraction aux niveaux national et international.

Cependant, dans la définition de l’OCDE, les territoires les plus similaires aux TTWA sont en fait les sub-regions, et non les city-regions. Les subregions sont des regroupements volontaires mais non officiels de counties ou de districts (équivalents des communes françaises), qui ont des responsabilités en matière d’aménagement du territoire. Dans le Nord-Ouest de l’Angleterre, ces subregions ont été assimilées aux city-regions.

Néanmoins, les sub-regions sont des territoires trop petits pour que l’on puisse leur accorder un réel pouvoir économique. Elles jouent certainement un rôle important au niveau local, mais n’ont sans doute pas un rayonnement national ou international.

On gardera donc bien les **city-regions** comme les espaces métropolitains les plus similaires aux aires métropolitaines.

² Définition adaptée de la définition anglaise du site www.sitelocationassistance.com.

La définition des régions urbaines anglaises est donc très similaire aux aires métropolitaines françaises : on y retrouve les notions de pouvoir de développement économique, de nœud de réseaux, de rayonnement national et international.

12. Deuxième définition : les régions fonctionnelles définies à l'échelle européenne

a) Quelles villes comme centres de ces territoires régionaux ?

Il est intéressant de comparer la définition donnée dans l'ouvrage de l'OCDE avec celles contenues dans d'autres rapports, pour voir si les mêmes critères ont été retenus pour définir les espaces métropolitains ; nous pouvons aussi tenter d'identifier et de localiser ces régions fonctionnelles en France et en Angleterre.

Une étude a été faite au niveau Européen, pour tenter de donner une définition globale, commune aux 27 pays, de ces régions fonctionnelles urbaines³. Le rapport ESPON 1.1.1.⁴ a ainsi identifié les principales régions fonctionnelles urbaines (FUAs), en se basant uniquement sur le critère population ; parmi ces FUAs ont été retenues 76 **MEGAs** (Metropolitan European Growth Areas)⁵, qualifiées de « FUAs d'excellence » : ce sont les FUAs qui ont obtenu les scores les plus élevés pour les cinq indicateurs suivants :

- le poids démographique (nombre d'habitants),
- le transport et l'accessibilité (présence d'aéroports accueillant plus de 50 000 passagers et de ports de plus de 20 000 TEU⁶)
- l'activité manufacturière
- la formation supérieure (présence d'universités et nombre d'étudiants)
- les activités décisionnelles dans le secteur privé (présence de sièges sociaux d'entreprises appartenant aux 500 plus grandes entreprises de chaque pays)

Les 76 MEGAs ont ensuite été classifiées en 4 niveaux, en combinant les scores obtenus à **quatre critères supplémentaires** que sont la masse (taille de population et PIB global), la compétitivité (PIB/hab et nombre de sièges sociaux appartenant aux 500 plus grosses entreprises européennes), la connectivité (passagers des aéroports et indicateurs d'accessibilité multimodale) et le niveau de connaissance (pourcentage d'actifs avec une formation supérieure et pourcentage d'employés dans les activités de Recherche et Développement).

³ Le rapport s'est en fait intéressé aux 29 pays de l'espace ESPON, i.e. aux 27 pays européens, ainsi qu'à Norvège et la Suisse

⁴ En français le rapport ORATE 1.1.1.

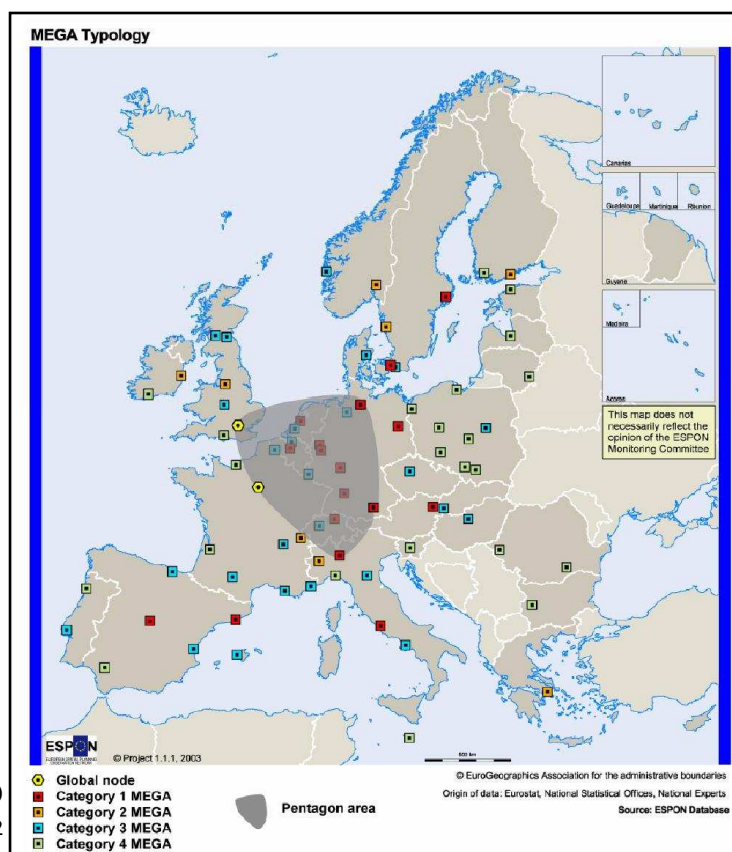
⁵ En français Aires Métropolitaines de Croissance Européenne (AMCE)

⁶ TEU = Twenty foot Equivalent Unit

La carte ci-dessous présente les 76 MEGAs, réparties en 4 catégories.

Carte 2: Les 76 MEGAs de l'espace ESPON (2004)

Source : Projet ESPON 1.1.1, p. 12



Par cette définition, nous retrouvons huit MEGAs en France (Paris, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse, Lille, Le Havre et Bordeaux), et quatre en Angleterre (Londres, Manchester, Birmingham et Southampton). On remarquera sur cette carte que les MEGAs qui obtiennent les scores les plus élevés pour les 4 indicateurs (les MEGAs de catégorie 1) sont en majorité des villes situées dans et à proximité du Pentagone, cet ensemble urbain constitué des 5 villes de Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg.

Nous remarquons qu'en combinant les deux séries d'indicateurs (qui ont servi à définir les MEGAs, puis à les classer en 4 catégories), nous retrouvons pratiquement l'ensemble des critères donnés dans la première définition des aires métropolitaines et des city-regions : la taille de la population, le pouvoir économique, la présence d'entreprises, le nœud de réseaux. Cependant il n'est pas fait mention de la présence de fonctions de commandement, et assez peu du rayonnement du territoire aux niveaux national et international. La prise en compte de ces critères aurait certainement modifié la liste des agglomérations identifiées comme MEGAs en France et en Angleterre.

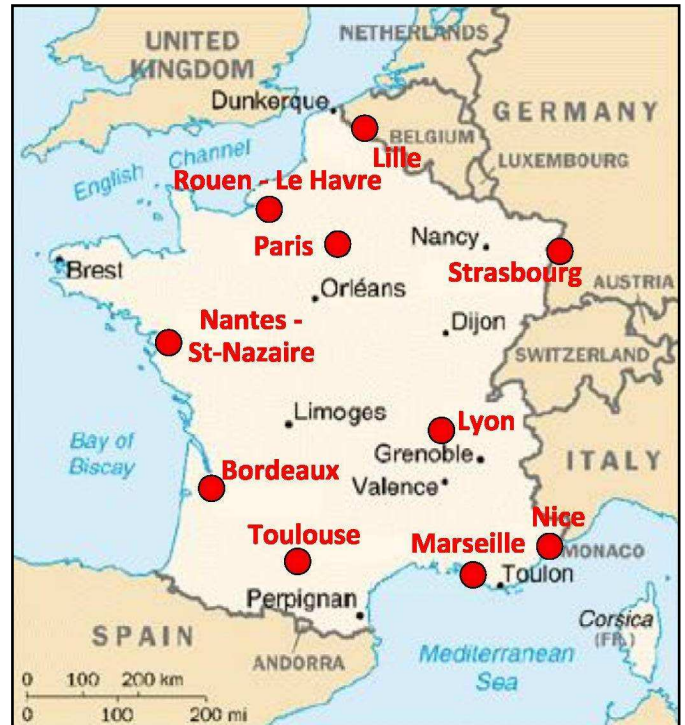
Avant de poursuivre plus en avant dans ce travail de recherche, nous devons choisir une seule **définition** clairement déterminée. Nous prendrons donc la première définition, qui fait correspondre aux régions fonctionnelles les régions métropolitaines françaises et les city-regions anglaises.

Nous retiendrons donc que les **régions fonctionnelles** sont des aires géographiques centrées autour d'une métropole qui possède un fort pouvoir économique, bénéficie de la présence d'activités de recherche et d'innovation, constitue un nœud de réseaux de transports, de personnes et d'informations, et a un potentiel de diffusion et d'attraction nationale et internationale ; elles s'étendent sur un périmètre plus large correspondant à « l'empreinte économique » des villes.

Cette définition nous permet de définir comme métropoles centres des régions métropolitaines en France les villes de **Paris, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Lyon, Lille, Nantes et Strasbourg**. Parmi ces neuf villes, les sept premières sont les métropoles qui avaient été définies comme MEGAs par le rapport ESPON. Leur avait été ajoutée la ville du Havre, que nous ne retiendrons pas, mais nous pouvons y rajouter Nantes et Strasbourg : d'après J.P. CARRIERE, dans son analyse du rapport de l'ESPON (2005), ces deux métropoles semblent avoir un rayonnement international plus important que Le Havre et bénéficier de la présence de plus de fonctions de haut niveau.

Parmi ces 9 métropoles on retrouve certaines des villes qui avaient joué le rôle de **métropoles d'équilibre** à partir des années 60 : Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Lyon, Marseille, Lille et Nantes. A l'époque, on avait aussi retenu un groupe de villes de taille plus petite que ces métropoles, qui formaient un ensemble urbain de poids équivalent à celui des sept autres villes métropoles : Nancy-Metz.

Aujourd'hui, on peut de aussi conserver ce groupement comme centre des régions métropolitaines, et en ajouter un autre : Le Havre-Rouen. En effet, alors que la ville du Havre ne répondait pas à la définition retenue précédemment, l'ensemble qu'elle forme avec Rouen lui permet de former un groupement urbain qui bénéficie de la présence d'entreprises qui amènent recherche, innovation et fonctions de haut niveau, qui constitue un nœud de réseaux, et qui possède un poids économique. Le Havre-Rouen devient ainsi un polycentre de pouvoir équivalent à celui des neuf autres mono-pôles. De même, on peut lier à Nantes la ville de Saint-Nazaire : à elles-deux, ces villes forment aussi un véritable polycentre.



Carte 3: Les 10 pôles urbains centres des régions métropolitaines en France

Fond de carte : <http://aquazonie.free.fr>

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

*Les régions métropolitaines peuvent donc être centrées soit autour de **métropoles uniques**, soit autour de **groupements** de deux ou trois villes de moindre envergure.*

En Angleterre, le rapport ESPON avait défini **quatre MEGAs** : Londres, Manchester, Birmingham et Southampton. Les trois premières villes peuvent effectivement être considérées comme des centres de city-regions : grâce à la présence de fonctions de haut niveau et d'une population importante, ce sont des centres économiques importants, et elles ont toutes un rayonnement au niveau national, voire international.

Il est par contre plus difficile d'inclure Southampton dans la liste des city-regions : en plus d'une population plus faible (220 000 habitants en 2007, contre 7,7 millions pour Londres ou plus de 1 million pour Birmingham), la ville ne bénéficie pas d'une économie comparable à celle de Londres, Manchester ou Birmingham.

En revanche, nous pouvons retenir d'autres villes comme centres des city-regions anglaises, que le rapport ESPON n'avait pas mentionnées, mais qui jouent véritablement un rôle dans l'économie du pays : ce sont **les Core Cities**, un réseau des huit principales métropoles d'Angleterre (hormis Londres), qui comprend les villes de Birmingham, Manchester, Bristol, Leeds, Liverpool, Newcastle, Sheffield et Nottingham. Ces villes se considèrent comme les «*urban and economic cores of wider surrounding territories*» (www.corecities.com, 2009), comme les moteurs économiques de leur région. Ces 8 métropoles ont choisi de se regrouper et de commencer à travailler en partenariat pour répondre au Gouvernement Central, qui concentrait toutes ses politiques sur Londres, et oubliait le reste du pays.

Les Core Cities n'ont pas de véritable statut, d'existence légale, et ne sont pas reconnues par le Gouvernement comme un échelon législatif à part entière.

En considérant la population de ces villes et de leur city-region, ce réseau a une population totale de 16 millions d'habitants, dont 31% de la population active du pays, et représente 27% de l'économie anglaise, soit plus que Londres (Core Cities Group, 2009).

On peut donc conserver comme noyaux urbains des city-regions ces huit villes membres du Core Cities Group, ainsi que Londres.



Carte 4 : Les 9 centres urbains des city-regions anglaises
Fond de carte : Archives du Ministère des Affaires étrangères, 2004
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Remarquons que **les cas de Paris et Londres**, capitales de leur pays, sont un peu particuliers, et que leur étude pourrait faire l'objet d'un travail de recherche à part entière. Dans la suite de cette recherche nous nous intéresserons donc plus particulièrement aux neuf autres villes françaises et huit villes anglaises.

Il est à noter que les données qui ont été utilisées pour définir ces 10 MEGAs françaises et neuf anglaises ne sont pas faciles à obtenir, puisqu'il n'existe pas de fichier européen regroupant des informations pour les 5 indicateurs utilisés. Est joint en annexe (p. 99) un tableau contenant les éléments concernant la taille de la population pour chacune des 19 villes⁷.

b) Quelle zone d'influence pour ces noyaux urbains ?

⁷ Nous trouverons aussi dans ce tableau les données concernant la population des city-regions dont nous parlerons en troisième partie de cette recherche.

Nous pouvons remarquer que le projet ESPON ne définit jamais les **périmètres** des territoires qui sont sous l'influence de ces métropoles, ni théoriquement ni géographiquement. Etrangement, il traite du sujet des régions fonctionnelles en se contentant de parler des métropoles et des pôles urbains, mais ne fait par exemple jamais mention des bassins d'emplois ou des bassins de vie. Il ne donne pas non plus de chiffres concernant la taille de la population ou le nombre d'emplois dans la zone, qui pourraient aider à définir les limites des régions fonctionnelles.

Théoriquement, l'**intérêt** des régions métropolitaines et des city-regions réside dans ce flou autour de leurs limites, qui se doivent d'être **flexibles** et doivent pouvoir dépasser les limites politiques et administratives de ces espaces, pour que ces nouveaux territoires puissent être véritablement des espaces de réflexion en matière de développement économique, de services publics, d'aménagement, etc. Les limites des city-regions et des régions métropolitaines devraient pouvoir être modifiées suivant le type de politique ou de projet entrepris, pour être les plus **adaptées** possible. Cependant, bien qu'étant théoriquement très intéressante, cette idée de limites « mouvantes » et changeantes pose problème d'un point de vue concret, lors de la création de documents d'orientation à l'échelle de ce nouveau territoire, de l'élection de gouvernements ou lors de la mise en place de politiques.

Dans la définition des régions métropolitaines que nous avons retenue⁸, nous parlons du territoire sous influence des noyaux urbains comme de « l'empreinte économique des villes » ; pour M. BAILONI, la zone d'influence des city-regions est « l'espace duquel les gens viennent travailler, faire leurs achats ou se divertir en ville. » (BAILONI, 2008). C'est pourquoi il est communément admis, comme dans la définition donnée par l'ouvrage de l'OCDE, que le périmètre pris comme référence pour la région métropolitaine (et la city-region) est celui des **bassins d'emploi** pour la France et des **travel-to-work areas** pour l'Angleterre, « ces espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs [d'un territoire] résident et travaillent » (www.le-dicodumarketing.fr, 2010).

Nous pouvons donc reprendre la définition générale des régions métropolitaines et des city-regions :

Les régions métropolitaines et les city-regions sont des aires géographiques centrées autour d'une **métropole** qui possède un fort pouvoir économique, bénéficie de la présence d'activités de recherche et d'innovation, constitue un nœud de réseaux de transports, de personnes et d'informations, et a un potentiel de diffusion et d'attraction nationale et internationale ; ces espaces régionaux s'étendent sur le périmètre du **bassin d'emploi** (ou travel-to-work area) de ces métropoles.

... et obtenons les cartes suivantes, représentant les métropoles-centres, ainsi que les régions métropolitaines et les city-regions qui leur correspondent.

⁸ C.f. définition p. 16

Carte 5 : Limites des régions métropolitaines françaises

Fond de carte : <http://aquazone.free.fr>
 Source : Source : Insee Première, "L'évolution des marchés locaux du travail de 1962 à 1999 : quatre grands types de zones d'emploi", 2001
 Réalisation : M. HUYGHE, 2010



● Métropole, noyau urbain
 ■ Limites du bassin d'emploi

Carte 7 : Limites des city-regions anglaises

Fond de carte : Archives du Ministère des Affaires étrangères, 2004
 Source : www.statistics.gov.uk, 2001
 Réalisation : M. HUYGHE, 2010



● Métropole, noyau urbain
 ■ Limites de la Travel-to-work-area

Comment sont définies les **limites des bassins d'emploi** ? Le bassin d'emploi d'une métropole correspond à l'ensemble des communes autour d'un noyau urbain, dont plus de x% d'actifs viennent travailler dans la métropole centre ; avec x un seuil de migrations domicile-travail qui dépend des conditions locales de l'emploi (ce seuil tourne fréquemment autour de 20 à 30%, et est de 40% pour les aires urbaines) (www.ledicodumarketing.fr, 2010). D'après l'INSEE, les zones d'emploi doivent obligatoirement être contenues dans les limites régionales. En réalité, comme on peut le voir sur les cartes précédentes, les bassins d'emploi respectent uniquement les limites des communes (niveau géographique le plus fin auquel les données sont connues), mais font abstraction des limites supra-communales (canton, département, région) (REYNARD, 1995).

Si dans la théorie ces limites de bassin d'emploi sont acceptées comme correspondant aux périmètres des régions métropolitaines et des city-regions, nous pouvons tout de même noter **plusieurs limites** :

D'une part, cette **définition** des bassins d'emplois est donnée pour tous les bassins d'emploi, quelle que soit la taille de la métropole qui constitue le noyau urbain. Il est donc possible que ces frontières ne soient pas adaptées pour les métropoles plus importantes que nous avons retenues précédemment.

D'autre part, les limites de ces zones d'emploi ne tiennent qu'à un chiffre, ce pourcentage fixé « arbitrairement »⁹ par l'INSEE et le Ministère du Travail. Il suffit de changer ce **seuil**, et les limites du bassin d'emploi (donc les limites des régions métropolitaines) s'en trouveront modifiées, sans que le mode de vie ou les pratiques des populations aient changé. Ainsi, les régions métropolitaines ne peuvent pas correspondre parfaitement aux enjeux des territoires, et atteindre cet objectif de « flexibilité » voulu lors de leur création. Les données INSEE utilisées pour déterminer les limites des bassins d'emploi datent de 1996 : les régions métropolitaines correspondent donc aux modes de vie de la population française et aux enjeux des territoires de 1996, et pas à ceux d'aujourd'hui.

Ce problème posé par la détermination du seuil est parfaitement illustré par les travel-to-work areas anglaises. En Angleterre, le critère de définition d'une travel-to-work area est qu'au moins 75% des actifs travaillent dans la zone, et que parmi toutes les personnes travaillant dans la zone, au moins 75% y vivent aussi (National Statistics, 2008). La définition des travel-to-work areas est donc équivalente à celle des bassins d'emploi, à l'exception du seuil retenu : en moyenne 25% pour les bassins d'emploi, contre 75% en Angleterre. La définition anglaise est beaucoup plus restrictive, ce qui va forcément réduire la taille des travel-to-work areas : en moyenne, les bassins d'emploi français accueillent au minimum 5000 actifs, alors que les travel-to-work areas anglaises ont une population active minimum de 3 500 personnes. Sur le tableau joint en annexe (p. 99, 3^{ème} colonne), on peut en effet constater que, malgré une certaine diversité dans la taille des TTWA et des bassins d'emploi, la surface des TTWA est toujours inférieure à celle des bassins d'emploi.

Les city-regions seront donc des territoires de taille plus restreinte que les régions métropolitaines : pourtant, ces deux espaces sont censés être des espaces similaires.

⁹ Ce seuil, fixé par l'INSEE, est le seuil jugé « significatif » du nombre d'actifs travaillant hors de leur commune : ce chiffre est censé correspondre le mieux possible à la réalité des déplacements pendulaires des habitants, et rendre compte le mieux possible des territoires vécus par la population.

Enfin, dernière limite à noter, la notion de **zone d'influence** des villes pose problème, puisque, même si dans la théorie les limites sont scientifiquement déterminées, dans la pratique il est difficile de déterminer où s'arrête l'influence d'une grande ville et où commence celle de l'autre. En Angleterre par exemple, certaines autorités locales sont donc impliquées dans deux city-regions différentes : la commune de Warrington est ainsi sous l'influence de Liverpool et de Manchester, Barnsley sous celles de Leeds et Sheffield (BAILONI, 2008).

Des théories ont été élaborées pour essayer de déterminer ces zones d'influence des villes : on pourra notamment retenir le modèle gravitaire de l'interaction appliqué aux villes, énoncé pour la première fois en 1929 par W. J. REILLY. Inspiré de la loi de Gravitation Universelle de Newton, ce principe établit que « le pouvoir d'attraction d'une ville varie en fonction directe de sa population et en fonction inverse du carré de la distance séparant la zone considérée du centre de la ville » (FABRIES-VERFAILLIE, 2003). Par cette formule, REILLY a ainsi pu déterminer les aires de marché et donc l'influence de deux villes concurrentes.

Cependant, dans le cas des régions métropolitaines et des city-regions, il serait absurde d'utiliser cette formule : étant basée uniquement sur le poids démographique des villes (et la distance entre les villes concurrentes), elle fait totalement abstraction des critères de poids économique, de potentiel d'attractivité ou de diffusion que nous avons considérés lors de la définition de ces mêmes villes comme métropoles. Le modèle gravitaire peut donc être utilisé pour donner une idée vague de l'influence des villes, mais ne sera pas une représentation fidèle du poids de chacune des métropoles.

Les deux parties précédentes nous ont permis de mieux cerner les limites géographiques des régions métropolitaines et des city-regions, qui sont donc des métropoles entourées de leur zone d'influence, dans ce cas les bassins d'emploi et les travel-to-work areas. Nous avons aussi déterminé les métropoles qui jouent le rôle de ces noyaux urbains, en France et en Angleterre.

La partie suivante va maintenant permettre de répondre à une question essentielle : à quoi vont servir ces territoires ? Commençons par étudier les régions métropolitaines françaises.

13. Pourquoi développer cette échelle régionale ? Quelles activités pour les régions métropolitaines ?

Les avantages à mener des politiques d'aménagement à des échelles supérieures à celle de la ville sont depuis longtemps reconnus : cela permet entre autres de lancer de véritables programmes stratégiques, qui tiennent compte du développement du pôle urbain aussi bien que de celui des aires rurales situées en périphérie ; cela permet de lutter plus efficacement contre l'étalement urbain, ou de mener des politiques plus efficaces en matière de développement durable, de lutter contre les inégalités entre communes, de mener des projets cohérents à l'échelle de plusieurs communes.

Cependant, ces objectifs d'homogénéisation et de mise en cohérence des politiques et des projets sont déjà remplis (ou sont au moins poursuivis) par les EPCI tels que les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines. Alors pourquoi créer un nouveau niveau d'action, qui ne sera peut-être qu'un échelon supplémentaire dans un « millefeuille territorial » déjà bien compliqué ? Quel intérêt à doubler les EPCI de régions métropolitaines ?

a) Les régions métropolitaines, doublons des communautés urbaines ?

Créées par la loi du 31 décembre 1966, les **communautés urbaines** sont définies par l'INSEE comme « *un EPCI regroupant plusieurs communes qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Les communautés urbaines constituées après la loi du 12 juillet 1999 doivent constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants.* »

Par leur taille, ce sont les communautés urbaines qui se rapprochent le plus dans leur périmètre des régions métropolitaines telles que nous les avons définies. Et en effet, dans la liste des villes-centres des communautés urbaines les plus peuplées, nous retrouvons aux huit premières places exactement les villes que nous avons choisies comme noyaux urbains pour les régions métropolitaines, c'est-à-dire Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg¹⁰. On notera que Le Havre et Rouen, qui ne constituaient un polycentre urbain de région métropolitaine que en étant regroupées, ne font pas partie de cette liste de communautés urbaines. Les deux villes appartiennent chacune à une communauté d'agglomération.

Les communautés urbaines ont des compétences dans les domaines suivants : développement et aménagement économique, aménagement de l'espace communautaire (notamment écriture des documents d'urbanisme), gestion de l'habitat social, politique de la ville, services publics, environnement et cadre de vie. Si les communes qui composent les communautés urbaines le souhaitent, elles peuvent leur céder d'autres compétences.

Si les régions métropolitaines centrées autour de ces métropoles gagnaient en légitimité, c'est-à-dire si de véritables gouvernements ou groupes de gouvernance étaient créés ou élus, on se retrouverait donc avec la superposition de deux territoires d'action aux périmètres identiques, un EPCI et un espace plus flou, les régions métropolitaines. Ces espaces sont-ils identiques, et dans ce cas l'un fait-il **doublon** avec l'autre, ou différent-ils ?

¹⁰ Il n'existe pour l'instant aucune intercommunalité qui contienne la ville de Paris et sa banlieue, ce qui peut s'expliquer par la crainte des communes de se faire absorber par un Grand Paris. Cependant, des réflexions sont en cours sur ce Paris Métropole, ce futur Grand Paris.

b) Un rôle à jouer à l'international

On remarque que la différence entre les 8 villes définies comme centres de communautés urbaines et les huit mêmes villes choisies comme noyaux urbains des régions métropolitaines repose dans les critères de sélection utilisés : pour les premières, seule la taille de la population a été évaluée, pour les secondes, c'est l'ensemble nœud de réseau/poids économique/attractivité aux niveaux national et international qui a été retenu.

On pourrait donc en conclure que ces deux périmètres, bien que pouvant être équivalents, ne sont **pas** utilisés avec les **mêmes objectifs**. Comme prévu lors de leur création, les communautés urbaines ont plus un rôle à jouer dans le **développement local** des territoires (mise en cohérence des projets à l'échelle communale, réduction des coûts), alors que les régions métropolitaines pourraient avoir un rôle important aux **niveaux européen et international**.

Dans un contexte de forte concurrence entre les métropoles, dans lequel l'attractivité des villes est un facteur déterminant dans la compétitivité économique des pays, les régions métropolitaines pourraient être utilisées dans un objectif de développement équilibré des pays européens, dans un modèle polycentrique qui s'appuierait sur des villes influentes autres que les seules villes membres du Pentagone (Paris, Londres, Munich, Milan et Hambourg), qui représentait en 2005 environ 14% de la superficie de l'UE des 27, 32% de sa population et 43% de son PIB (rapport ESPON 1.1.1. , 2005). C'était d'ailleurs dans cet objectif de « **contrepois** » du Pentagone que le rapport ESPON 1.1.1 avait créé le concept des MEGAs, que nous avons utilisé pour définir les régions métropolitaines : les MEGAs étaient censées être les seules FUAs en mesure de jouer un rôle dans la construction d'une Europe polycentrique. Les régions métropolitaines devraient donc atteindre un « poids » équivalent à ces métropoles du Pentagone, pour être en mesure de les concurrencer ou juste de coopérer avec elles.

Les régions métropolitaines chercheraient donc à développer des « relations économiques, sociales et culturelles à l'échelle de l'Europe et du monde, avec des lieux qui peuvent être spatialement éloignés mais fonctionnellement et culturellement proches. » (TABARLY, 2009)

On retrouve dans cette ouverture à l'international des régions métropolitaines ce que nous avons déjà évoqué en introduction de cette recherche, pour expliquer le phénomène de métropolisation. P. VELTZ affirmait qu'avec ce phénomène, le rôle des métropoles et de leur région évolue : les régions-capitales, telles l'Ile-de-France, ainsi que des régions métropolitaines de second rang, jouent toujours un rôle de « hub » au niveau national, mais cherchent surtout à s'imposer au niveau international, pour pouvoir concurrencer les métropoles européennes, notamment celles appartenant au Pentagone.

Ne poursuivant pas les mêmes objectifs, il n'y aurait donc pas chevauchement ou **double-emploi** entre les agglomérations (communautés urbaines) et les régions métropolitaines, malgré la similarité de leurs périmètres : les premières seraient plus tournées vers l'intérieur, le local, pour un bon développement des communes qui la

composent, et agiraient en tant que véritable intercommunalités ; les secondes seraient ouvertes à l'extérieur, vers les métropoles et les pays européens, dans un objectif de bon **développement « global »**.

c) Un manque de légitimité qui pose problème pour la reconnaissance des régions métropolitaines

Comme nous l'avons vu précédemment, les régions métropolitaines sont pour l'instant surtout un concept, en perpétuel développement, mais qui n'a **pas de réalité concrète**. En France, l'administration publique est organisée autour des communes et des intercommunalités, mais pas autour des régions métropolitaines ; il n'y a donc aucun gouvernement ni aucune structure de gouvernance à ce niveau-là, ce qui pose problème pour la définition de politiques ou la mise en place de projets.

Comme l'a montré l'analyse du processus de métropolisation en introduction de ce travail, le niveau de la métropole est un échelon adapté à la mise en place de politiques, et l'utilité des régions métropolitaines ne peut être déniée. Pourtant, on trouve pour l'instant très peu d'exemples de politiques mises en place à ce niveau (ESPON 1.1.1., 2005).

Cette non-existence concrète pose problème : concept au départ créé à l'échelle européenne (les régions métropolitaines sont issues des régions fonctionnelles, qui étaient utilisées à l'échelle européenne), et souvent utilisé dans des grandes études menées notamment par l'ESPON, il est difficile concrètement d'analyser des territoires qui n'ont pas de gouvernement et pas d'activités : de manière presque triviale, on peut se demander simplement où et à qui envoyer des questionnaires pour répondre à ces études ?

Cette partie nous a permis de mieux comprendre l'utilité des régions métropolitaines : ce ne sont pas des doublons des communautés urbaines, même si elles favorisent le développement des mêmes territoires, et qu'elles sont centrées sur certaines mêmes villes. Les régions métropolitaines et les intercommunalités de même échelle n'agissent pas au même niveau : les régions métropolitaines ont un « objectif européen », en participant au développement équilibré de l'Europe, développement polycentrique centré autour de ces territoires.

En France, ces régions métropolitaines sont confrontées au problème de leur non-reconnaissance, de leur non-formalité : du fait de l'absence de structure de gouvernance à leur niveau, elles ne peuvent pour l'instant pas jouer de rôle dans l'élaboration de politiques ou de projets.

Voyons maintenant si les city-regions anglaises sont confrontées aux mêmes difficultés.

14. Quid des city-regions anglaises ? Rencontrent-elles les mêmes problèmes ?

Nous venons de recenser certains des freins que rencontrent les régions métropolitaines : malgré le bien-fondé de leur périmètre et l'évidence de leur nécessité, ces territoires n'ont pas de légitimité, pas de réalité administrative et pas de projets.

En Angleterre la réalité est quelque peu différente, puisque les city-regions ont déjà une existence et que leur utilité sont plus reconnues par le gouvernement : les huit city-regions anglaises que nous avons répertoriées précédemment se considèrent et se « comportent » en tant que city-regions, alors que les neuf villes françaises recensées sont pour l'instant simplement des régions métropolitaines théoriques ; de plus toutes les city-regions anglaises ont déjà produit un document d'orientation pour leur territoire, le City Region Development Program (CRDP), qui définit les grands domaines à privilégier pour favoriser leur développement économique. Cependant, malgré cette légitimité que n'ont pas les régions métropolitaines françaises, les city-regions sont tout de même confrontées à certaines difficultés.

a) Pourquoi développer des city-regions en Angleterre ?

Dans son livre *City-region 2020: Integrated planning for a sustainable development*, J. RAVETZ désigne les city-regions comme le “missing element in English Government” (l'élément manquant du gouvernement anglais).

Avec les Regional Development Agencies (RDA) créées en 1999 et les Regional Assemblies instituées à la fin des années 90 (et que le gouvernement Brown a décidé d'abolir à partir de 2010), l'Angleterre dispose de **structures** qui s'occupent de l'aménagement au **niveau régional**. Les RDAs produisent un document appelé Regional Economic Strategy, qui traite des problèmes de compétitivité et de croissance économiques, et les RAs un Regional Spatial Strategy (RSS), qui s'occupe plus des questions environnementales. Ces deux organisations travaillent au niveau régional (l'Angleterre est divisée en 9 régions), et avaient comme objectif de départ de relayer l'Etat au niveau de ces régions et de déconcentrer le pouvoir des Parlements Nationaux.

Malgré les différentes actions des gouvernements en faveur de l'échelle régionale et la création de ces structures, peu de pouvoir a été délégué aux régions, et reste toujours détenu par l'Etat : les **régions** sont toujours relativement **dépendantes** du gouvernement.

L'Angleterre est confrontée au même problème que la France, puisque les neuf régions anglaises sont des territoires qui n'ont peu ou **pas de cohérence fonctionnelle** (elles ne correspondent par exemple pas à des bassins d'emploi), et sont donc des espaces qui ne sont pas parfaitement adaptés à la mise en place de politiques d'aménagement. Les city-regions pourraient donc être un espace plus adapté que ces régions.

Au contraire de la France, l'Angleterre ne dispose **pas d'intercommunalités** telles les communautés urbaines ou d'agglomérations, des regroupements de communes gérés par

des gouvernements élus. La structure qui s'en rapprocherait le plus, au moins par la taille, pourrait être les sub-régions, mais ce ne sont en fait que des divisions des régions anglaises, qui n'ont pas d'existence ou de frontières officielles, et dans lesquelles les RSS autorisaient les aménageurs des régions et les autorités locales à travailler ensemble sur des projets à l'échelle de la sub-région concernant le transport, le logement, etc.

b) Quel rôle pour les city-regions ?

“There is also growing acknowledgment that [...] something needs to be done to make [the cities] more attractive to international business.”

NGLN (2005)

« Il y a aussi une plus grande prise de conscience que quelque chose doit être fait pour rendre les villes plus attractives pour les entreprises internationales. »

On retrouve dans cette citation du NGLN les objectifs des régions métropolitaines françaises, qui participent à la compétitivité économique de la France à l'échelle **de l'Europe** : les city-regions sont développées dans un **but économique**. Cet objectif de développement économique est reconnu par le Core City Group, qui cherche à « *enhance their economic performance and make real advances within a highly competitive international market, increasing their comparative standing*¹¹ ». Les Core Cities se voient donc un rôle à jouer au **niveau international**, dans la compétition et la concurrence entre métropoles.

Cependant, on retrouve aussi dans les objectifs des city-regions l'idée d'un **développement équilibré du territoire anglais**, alors que toutes les politiques d'aménagement des gouvernements anglais depuis des dizaines d'années tournent autour du fossé Nord-Sud (HEALEY, 2009).

Les city-regions cherchent à être des “*vibrant, diverse and attractive places where people want to live, work and play*” (Communities and Local Government, 2009). Pour le Core City Group, regroupant les principaux noyaux urbains des city-regions anglaises, développer les city-regions serait la clé pour « *narrow the long-standing productivity differentials between regions, widely seen as a weakness of the UK economy* » (CCG, 2008). Leur objectif premier serait donc de **réduire les inégalités** sur le territoire en améliorant les performances économiques des régions.

Les city-regions seraient de plus le niveau adapté pour favoriser un **développement** endogène et durable **du territoire**, qui tienne compte des spécificités de l'espace, et qui

¹¹« [...] à améliorer leurs performances économiques et à faire de réelles avancées dans un marché international très compétitif, en améliorant leur rang dans la compétition. »

concentre l'attention du gouvernement sur les besoins d'un développement qui concilie les critères économique, social et environnemental. Les city-regions travailleraient donc sur des domaines tels que l'habitat, le transport, l'innovation, l'aménagement du territoire, etc.

Le rôle joué par les city-regions pour le développement et la croissance économique du territoire, pour sa compétitivité aux niveaux national et international les rapprocheraient donc des régions métropolitaines françaises.

Par ailleurs, comme nous l'avons dit précédemment, le système anglais ne dispose pas de structures administratives reconnues au niveau supra-local, comme les communautés urbaines françaises¹². De plus nous retrouvons dans les objectifs des city-regions les idées de développement durable et local, qui sont poursuivis en France par les intercommunalités. Est-ce que les city-regions seraient alors les communautés urbaines anglaises ?

Dans le rapport du NGLN¹³, *Seeing the light? Next step for city-regions*, les auteurs comparent les city-regions à leurs équivalents européens : ils choisissent comme territoires français similaires les communautés urbaines ; en effet, les communautés urbaines poursuivent les mêmes objectifs que les city-regions en ce qui concerne le développement équilibré des territoires. Mais ils ne parlent pas de régions métropolitaines.

City-regions et régions métropolitaines, bien que correspondant à des territoires similaires, sont-ils alors des espaces réellement comparables ?

Les city-regions répondent donc à un double besoin : combler un vide régional, et rendre les villes plus attractives, ce qui participerait à la compétitivité économique du pays. On pourrait donc dire que les city-regions joueraient le **double rôle** communautés urbaines (en développant « localement » le territoire) et régions métropolitaines (en se tournant vers l'extérieur et en participant à la compétitivité de leur pays).

c) Des difficultés semblables en Angleterre et en France

On a pu constater en France les difficultés à faire **coïncider les frontières** des régions métropolitaines et les limites administratives : les limites des bassins d'emploi, bien que comprises dans les limites administratives régionales, correspondent rarement aux frontières des régions « de référence », i.e. les régions auxquelles sont pour l'instant menées les politiques : région, département ou intercommunalité. Ceci pose problème pour l'appropriation du nouveau territoire par les élus et la population (il est plus facile de comprendre et de retenir l'organisation d'un nouvel espace si on peut se référer à des

¹² Il est à noter que les équivalents des communes françaises en Angleterre, les districts, couvrent un territoire bien plus important que les communes. Il n'y a donc peut-être pas un besoin aussi important qu'en France de créer des intercommunalités, ce qui pourrait expliquer l'absence de telles structures.

¹³ New Local Government Network

limites bien connues, telles les régions ou les départements). La citation suivante montre qu'il en est de même en Angleterre :

“But the new enthusiasm for ‘city regions’ is a response not so much to a search for co-aligning ‘functional areas’ with ‘administrative jurisdictions’, although this hope still lurks in administrative imaginations.”

HEALEY (2009)

« Le nouvel enthousiasme pour les city-regions n'est pas tant une recherche à faire coïncider les aires fonctionnelles avec les juridictions administratives, même si cet espoir traîne encore dans l'imagination des administrations. »

C'est donc aussi un véritable problème pour les administrations anglaises que de faire des territoires d'action (les city-regions) dont les limites coïncident avec les limites administratives existantes, pour pouvoir être plus efficace dans la mise en place de projets et faciliter la mise en application des politiques.

Une deuxième difficulté que nous avons mise en évidence en France est le problème du **millefeuille territorial** : il existe déjà en France quantité d'intercommunalités et d'espaces d'action qui souvent se chevauchent. Il arrive souvent qu'une même commune appartienne à une communauté urbaine, fasse partie d'un territoire du SCoT et soit comprise dans une région, alors que les trois territoires se chevauchent mais ne sont pas équivalents. En rajoutant un échelon, celui des régions métropolitaines, on complexifie une organisation territoriale déjà complexe.

Le système anglais rencontre aussi les mêmes difficultés à « *insérer de nouveaux échelons institutionnels et de nouveaux programmes politiques dans des contextes de gouvernance déjà très chargés* » (HEALEY, 2009)¹⁴. Les documents d'orientation produits à l'échelle des city-regions, les CRDP, ont ainsi du mal à se révéler nécessaires : ils « *apparaissent comme des programmes de développement de plus, qui viennent s'ajouter à ceux déjà produits par les autorités locales [les Local Development Frameworks] ou par les institutions régionales [RSS et RES], et qui renforcent la confusion entre toutes ces stratégies parfois contradictoires* » (BAILONI, 2008).

¹⁴ “Both illustrate the difficulties of inserting new institutional arenas and new policy agendas in already-crowded governance contexts”. (HEALEY, 2009)

d) City-regions et régions métropolitaines : des contextes administratif et politique différents

- L'engouement pour les city-regions : un appel à la décentralisation ?

La France, depuis la loi de **décentralisation** de 1982, la loi ATR de 1992 et les lois Chevènement et Voynet de 1999, est dotée de régions et de structures supra-communales (communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines), qui sont relativement autonomes par rapport à l'Etat : elles ont un budget, un programme et des projets propres.

En Angleterre au contraire, l'Etat a énormément de pouvoir, et les structures locales ou municipales en sont complètement dépendantes. Les tentatives pour donner plus de pouvoir aux régions ont échoué, il n'existe donc pas de structure intercommunale comme en France, qui puisse mettre en place des politiques au niveau régional. En 1999, le Gouvernement anglais a essayé d'instituer et de faire élire un nouvel échelon au niveau régional, qui gèrerait le développement de chaque région. Suite à un référendum, ce projet de gouvernement régional a été rejeté et abandonné. Les city-regions seraient donc une bonne alternative à cette **régionalisation manquée**.

Il est donc possible que l'enthousiasme anglais pour les city-regions soit avant tout un **appel** des gouvernements locaux **à la décentralisation**, ou au moins une invitation à plus de pouvoir et d'autonomie.

- Le développement endogène et durable : une priorité récente

Les structures intercommunales mises en place en France permettent depuis longtemps déjà de travailler pour le développement local du territoire, et plus récemment de lutter en faveur d'un développement durable. Apparemment les inquiétudes pour un développement plus durable en Angleterre n'ont pas l'air d'être très anciennes, ni d'avoir été suivies par des faits, des actes du gouvernement ou des changements administratifs. En effet, bien que le gouvernement anglais ait pris conscience dès le début des années 90 du rôle que pouvaient jouer les politiques d'aménagement du territoire en faveur d'un développement durable, ce n'est qu'en 2004 que celui-ci est devenu un objectif officiel des politiques. Les RSS (Regional Spatial Strategies) et les Local Development Frameworks, documents d'orientation aux niveaux régional et local, étaient censés gérer ces questions environnementales, mais dans les faits seules les sub-regions (subdivisions administratives des régions) sont susceptibles d'apporter une véritable réponse.

Pour l'Angleterre, les city-regions seraient donc un niveau pertinent pour mener ce travail de **développement durable**, alors qu'en France ce travail est déjà rempli par les communautés urbaines.

15. Schémas-bilan : les city-regions et les régions métropolitaines sont-ils des espaces comparables ?

Cette cinquième partie sert de bilan des parties précédentes, et va nous permettre de répondre à la première question que nous nous étions posée en introduction de cette recherche : *les city-regions et les régions métropolitaines sont-ils des espaces comparables ?*, question qui cherchait à avaliser la comparaison menée dans le programme de recherche franco-anglais.

Les trois figures suivantes reprennent de façon schématique les informations que nous avons développées précédemment, et montrent en quoi les city-regions et les régions métropolitaines ont des similarités, au niveau des origines de leur émergence, et au niveau de leur organisation spatiale.

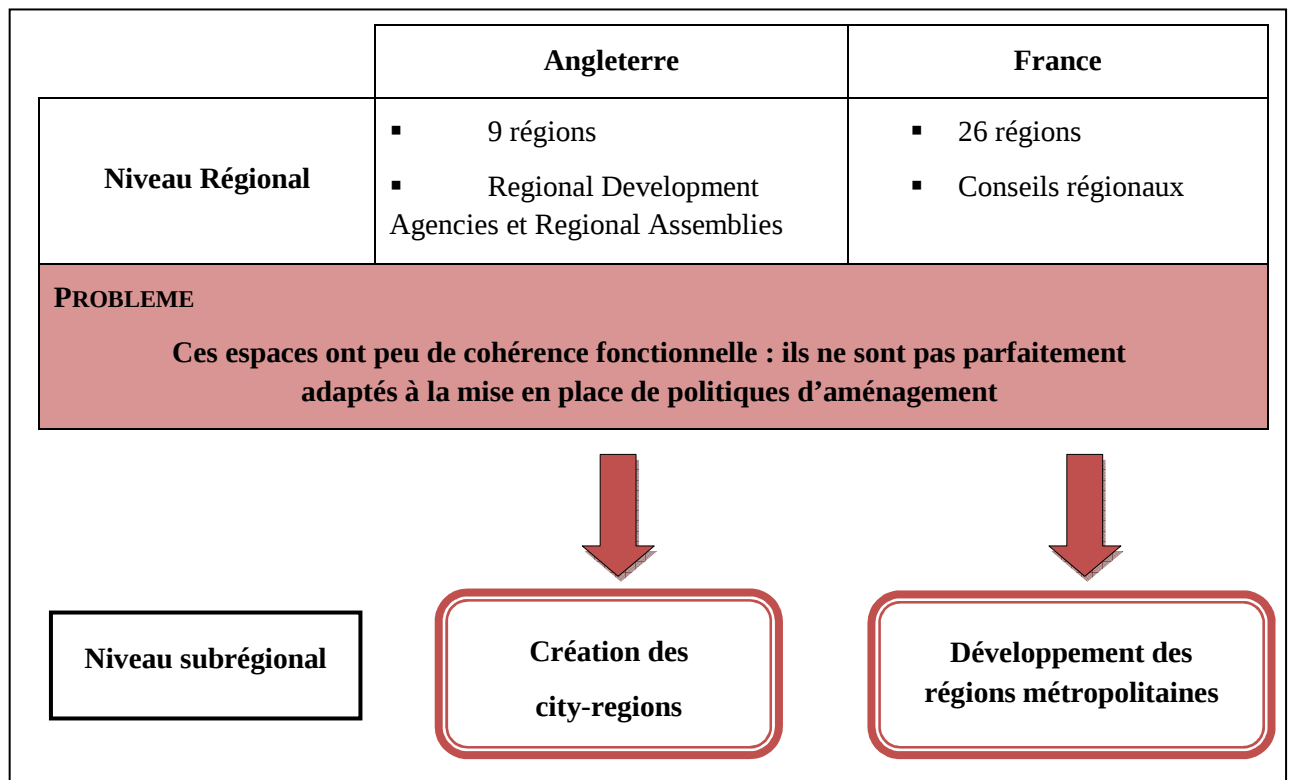
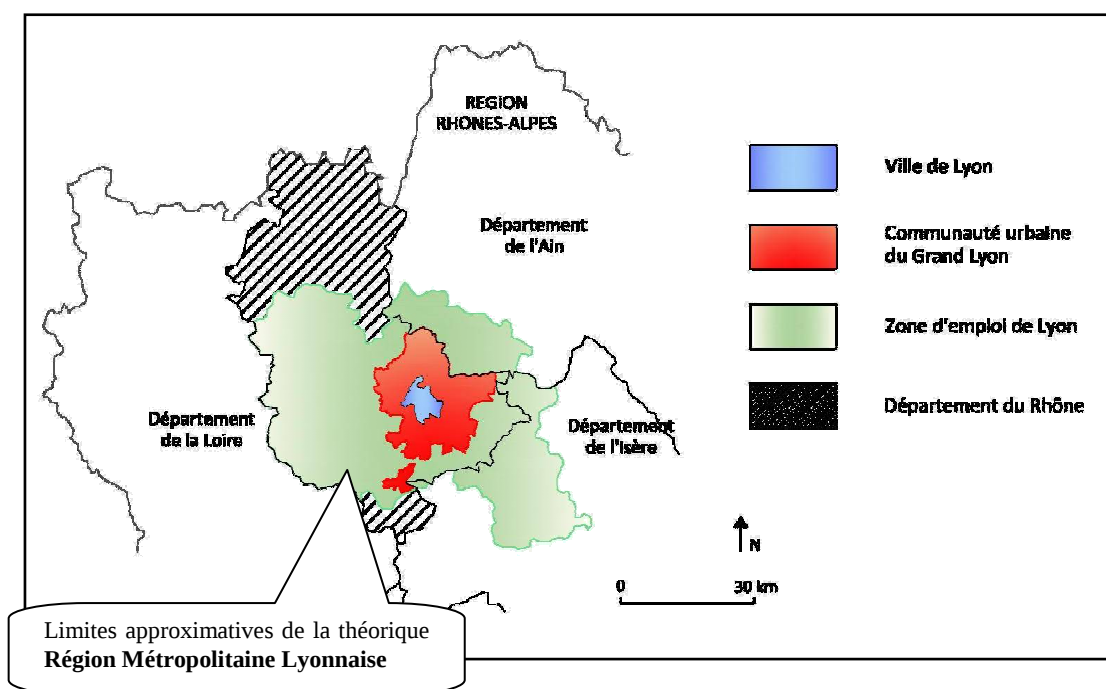
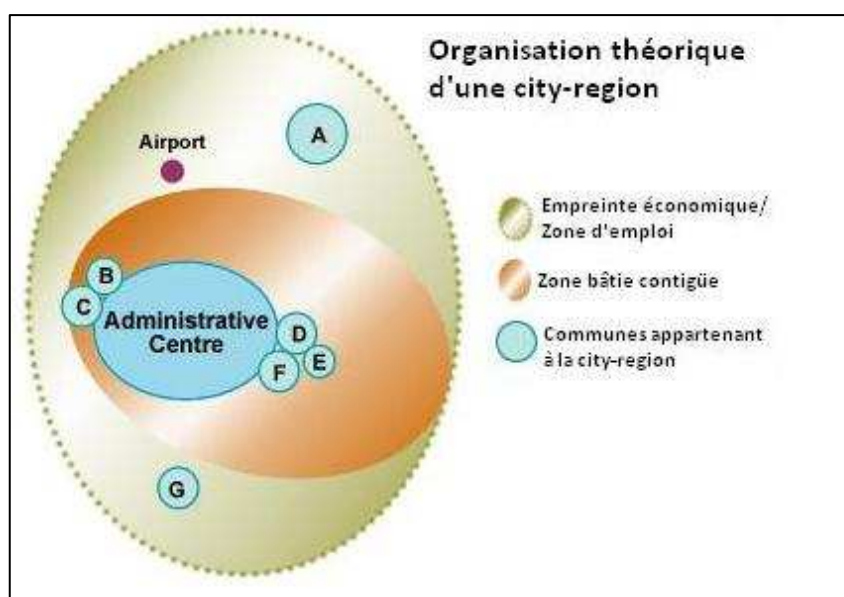


Figure 1: Pourquoi de nouveaux échelons subrégionaux ?

Réalisation : M. HUYGHE, 2010



Carte 8...



... et Carte 9: Des organisations territoriales des city-regions et des régions métropolitaines similaires...

Source : www.communities.gov.uk

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

La quatrième figure présente quant à elle les différences qui distinguent les city-regions des régions métropolitaines : les contextes dans lesquels ces concepts sont développés, et les objectifs que les régions fonctionnelles poursuivent.

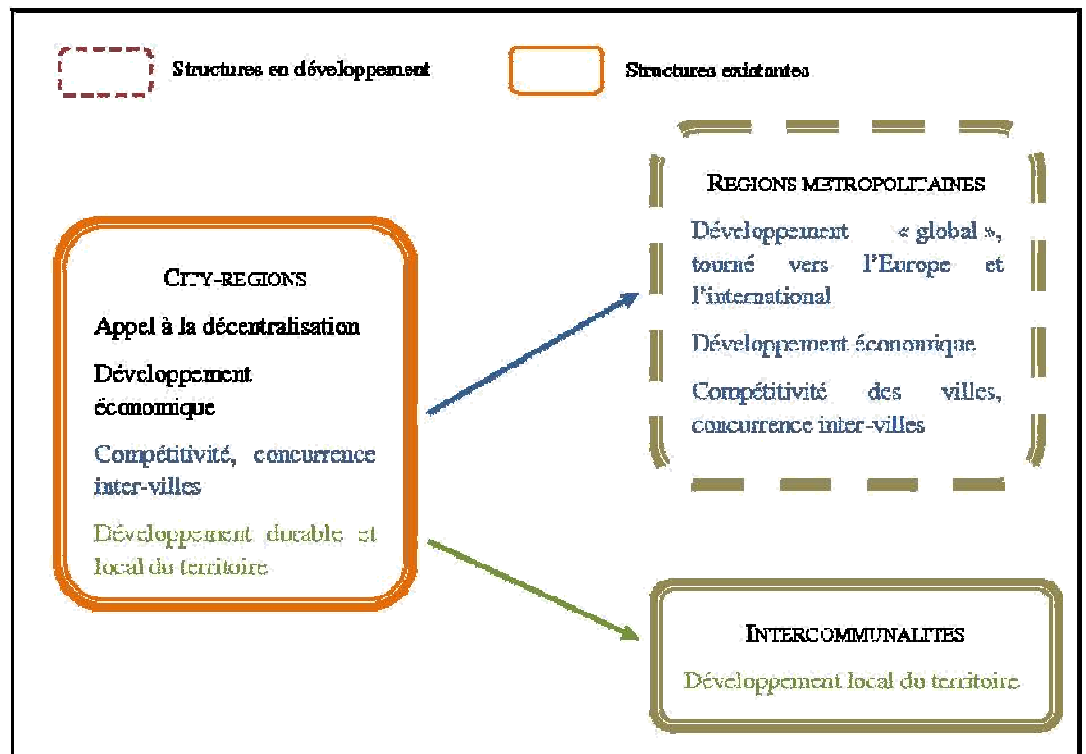


Figure 2: Des contextes et des objectifs qui différencient les city -regions et les régions métropolitaines

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Pour les gouvernements locaux anglais, cet échelon des city-regions serait a priori un moyen d'obtenir plus de pouvoir et d'autonomie, voire un appel à la décentralisation, ce qui n'est pas le cas en France ; au niveau de leurs objectifs, la city-region serait un échelon pertinent pour faire du développement endogène durable des territoires (rôle que remplissent actuellement les communautés urbaines et d'agglomérations françaises), et pour participer à la compétition des métropoles anglaises aux niveaux européen et international (objectif poursuivi également par les régions métropolitaines).

Les régions métropolitaines ne joueraient donc le même rôle que les city-regions qu'aux niveaux national et international, mais pas au niveau local.

Au vu de ces quatre figures, nous pouvons donc tirer des premières conclusions sur le caractère comparable des city-regions et des régions métropolitaines : ce ne sont **pas des espaces similaires**, puisque les city-regions poursuivent à la fois les objectifs des régions métropolitaines et des intercommunalités françaises ; cependant, les city-regions et les régions métropolitaines **partagent** certaines difficultés et **cet objectif** de compétition avec les 5 métropoles du Pentagone à l'échelle européenne. Il est donc possible de mener une étude comparatiste sur ces deux espaces régionaux.

Il peut être intéressant d'étudier la manière dont cet objectif de développement « global », commun aux city-regions et aux régions métropolitaines, se traduit en pratique, notamment dans les city-regions. C'est ce que nous ferons dans la dernière partie de cette recherche.

Conclusion

Les nouveaux espaces régionaux auxquels nous nous intéressons dans ce PFE, city-regions et régions métropolitaines, n'ont pas une définition claire et reconnue par tous : ce sont des ensembles de territoires ruraux et urbains, centrés autour d'une métropole d'influence, et qui s'étendent sur le périmètre du bassin d'emploi (ou Travel-to-Work area) de ce noyau urbain.

En France se pose le problème de la légitimité des régions métropolitaines : alors qu'en Angleterre les city-regions ont déjà une légitimité administrative, et disposent de structure de gouvernance, ce n'est pas le cas en France, et les régions métropolitaines ne sont pour l'instant pas reconnues comme de véritables territoires d'action par les élus. Elles sont par conséquent très peu prises en compte dans les projets d'aménagement, et sont pour l'instant surtout un concept qui se développe.

Malgré la similarité de leur définition, les city-regions et les régions métropolitaines ne sont pas en réalité pas complètement comparables, puisqu'ils ne sont pas développés avec les mêmes objectifs : en France, les régions métropolitaines auraient vocation à jouer un rôle dans la compétitivité de leur pays au niveau européen dans un contexte de concurrence entre villes, alors qu'en Angleterre les city-regions seraient notamment le moyen pour les gouvernements locaux de gagner en autonomie et en pouvoir par rapport à un Etat aujourd'hui très puissant. Les city-regions joueraient donc un double rôle, au niveau local tout d'abord (ce qui les rapprocherait des communautés urbaines françaises) et à un niveau national et international, dans un contexte de développement polycentrique de l'Europe autour de métropoles-phares et de concurrence inter-villes (rôle équivalent à celui des régions métropolitaines).

Au delà de cette légère divergence dans les objectifs poursuivis, un problème subsiste : les régions métropolitaines et les city-regions, pour s'implanter réellement dans le paysage institutionnel de leur pays et devenir des réalités dans les esprits des élus et de la population, doivent maintenant se doter d'une véritable structure de gouvernance et agir concrètement. Pour les city-regions, qui sont déjà reconnues dans le paysage politique et législatif anglais, la question est de savoir quelle gouvernance leur permettra de mettre en place des politiques et des projets efficaces et cohérents ; pour les régions métropolitaines, qui ne sont pour l'instant qu'un concept et n'ont pas du tout de structure pour les gouverner, la question de la gouvernance est primordiale.

Même si les objectifs poursuivis par ces deux territoires ne sont pas équivalents, les city-regions et les régions métropolitaines se rejoignent sur cette question de la gouvernance : plus qu'un gouvernement rigide, ils réclament une structure plus flexible.

La partie suivante aborde ce concept de gouvernance : après avoir donné une première définition de cette notion, nous passerons en revue une partie de la bibliographie disponible sur ce sujet, pour comprendre quelle gouvernance les différents auteurs jugent la plus pertinente pour les régions métropolitaines et les city-regions.

Quelle gouvernance adopter pour une opérationnalité optimale de ces territoires, et une véritable efficacité des politiques qu'ils mettent en place ?

2. La gouvernance territoriale : des structures flexibles pour un développement équilibré du territoire

21. La gouvernance : pourquoi ? avec qui ?

a) Définition de la gouvernance

« [...] nous définissons la gouvernance territoriale comme un processus d'organisation et de coordination des acteurs en vue de développer le **capital territorial** de manière non destructive, de manière à améliorer la **cohésion territoriale** aux différents niveaux. »

ORATE 2.3.2. (2007)

Cette **définition de la gouvernance** est tirée du rapport ORATE 2.3.2, de 2007, dans lequel des chercheurs européens ont tenté de définir la gouvernance des politiques territoriales et urbaines du niveau de l'Union Européenne au niveau local.

Pour l'ORATE, la gouvernance territoriale cherche à assurer le développement du territoire de manière durable (non destructive) et cohérente, en vue d'améliorer sa compétitivité et son capital territorial.

La définition de l'ORATE insiste sur l'exploitation et le développement du capital territorial ; le capital territorial est la combinaison de 6 formes de capital : social (relations entre acteurs), culturel (patrimoine matériel – architecture, histoire - et immatériel – coutumes, traditions), géographique (caractéristiques naturelles, atouts et contraintes), politique (relations de pouvoir), matériel (notamment financier) et intellectuel (connaissances). Le but de la gouvernance territoriale est de prendre en compte et de tirer le meilleur parti de ces spécificités territoriales.

La cohésion territoriale est définie comme la synthèse de la cohésion sociale et économique (réduction des inégalités entre personnes et entre territoires), de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel (ce qui fait intervenir la notion de préservation environnementale) et de la compétitivité équilibrée de l'espace européen. On retrouve dans cette définition les trois piliers du développement durable

(développement social, économique et environnemental), auxquels est rajoutée la dimension européenne.

Pour le programme ORATE, la gouvernance comme moteur de cohésion territoriale est donc un moyen de parvenir à un **développement cohérent, équilibré et durable** de l'ensemble du territoire européen.

Pour quels territoires ? Le processus de gouvernance peut être utilisé à des échelles très variées, qui vont du niveau transnational à celui de l'intra-urbain, en passant par l'échelle de la nation et de la région. Pour ce travail de recherche, nous pouvons reprendre la définition de gouvernance territoriale en réduisant les limites du territoire à l'échelle de la région métropolitaine.

Plus que ses objectifs de développement cohérent, équilibré et durable (qui sont finalement assez similaires aux objectifs d'un gouvernement), l'intérêt de la gouvernance est surtout la mise en place d'un jeu d'acteurs original et de relations horizontales et verticales, et l'organisation des relations entre ces multiples acteurs. Le but final de la gouvernance est donc de mettre au point une **organisation de ces acteurs** qui permette d'atteindre de la meilleure façon possible un objectif commun à déterminer.

Ceci passe par une intégration des politiques à plusieurs niveaux (local, régional, national) - relations verticales- et l'ouverture à divers secteurs, à travers de la coopération et la création de partenariats - relations horizontales ; une intervention d'acteurs divers, et non plus uniquement d'élus. La gouvernance est un mode d'administration plus holistique et plus participatif, qui fait participer tous les acteurs qui veulent contribuer à la gestion de « leur » territoire : élus, acteurs publics (groupes de bénévoles, syndicats, associations d'habitants, etc.), acteurs privés (entreprises, lobbys) et acteurs mixtes. La gouvernance donne de plus un rôle primordial à la participation de la population.

Etant donné le nombre important et la **diversité des acteurs** qui vont intervenir dans la gouvernance d'un territoire, il arrive que les politiques mises en place par les uns interfèrent avec les projets des autres, ce qui nuirait au bon développement du territoire : le rôle de la gouvernance est alors de **limiter les conflits** entre toutes les parties.

Retenons une définition de la gouvernance :

La gouvernance est le processus qui fait collaborer de la meilleure façon possible des acteurs de secteurs différents (élus, secteur privé, société civile), dans le but de développer de manière cohérente et équilibrée un territoire, tout en mettant en valeur son capital territorial.

b) Il n'existe pas de modèle normatif de « bonne gouvernance »

La gouvernance est un processus de gouvernement **propre à chaque territoire**, spécifique à chaque situation. Cependant, certains « outils » sont communs à tous les types de gouvernance : ce sont des principes que l'on pourrait considérer comme nécessaires à leur bon fonctionnement, et qui doivent assurer un bon développement (notamment économique) des territoires, et le bien-être des citoyens. Il s'agit par exemple de l'efficacité, à travers une rigueur budgétaire, des politiques axées sur le marché ou la réduction du champ d'intervention de l'Etat, ou de la démocratie (transparence, équité, justice, promotion de l'Etat de droit, droits civiques et socio-économiques, décentralisation, lutte contre la corruption) (BELLINA, 2008).

Malgré la permanence de ces principes, on ne peut **pas** parler de modèle normatif de « **bonne gouvernance** ». En effet, conséquemment à la multitude d'acteurs qui s'investissent dans la gestion du territoire, et à la variété de relations entre acteurs, il n'existe pas de modèle-type de gouvernance à recopier dans tous les pays : l'histoire du pays et ses coutumes jouent un grand rôle dans le développement de ces relations entre acteurs.

« La gouvernance ne peut pas être simplement importée, elle doit être adaptée en fonction des circonstances particulières. »

ORATE 2.3.2. (2007)

Il n'y a donc par exemple pas de « relations-types » à mettre en place entre les différents acteurs : dans certains pays ou pour certains territoires, instaurer des contrats entre les différents partenaires peut être une bonne solution, comme le préconisent M. NEUMAN et A. HULL dans leur article de 2009 sur *The Futures of the City Region* (2009) ; pour d'autres auteurs, telle P. HEALEY, la meilleure structure de gouvernance, notamment pour les régions métropolitaines et les city-regions serait une structure informelle, des réseaux flexibles qui permettraient aux municipalités de discuter et de négocier, de résoudre leurs conflits.

Il n'existe pas non plus de « liste-type » d'acteurs à faire intervenir : cela va dépendre des territoires, du type de projet ou de politique, des besoins du moment. Cela va aussi dépendre des coutumes du pays. Dans certains pays comme les pays Scandinaves ou l'Allemagne, les traditions et les habitudes font que la participation des habitants est très développée, donc que la population est facile à intégrer dans une structure de gouvernance. La forte participation des habitants dans la création des nouveaux quartiers durables ou des éco-quartiers, au travers de réunions de concertation, d'ateliers de réflexion, voire même d'autogestion, le prouve.

De même, l'intervention d'entreprises privées et la mise en place de partenariats public-public ou public-privé (PPP) pourraient être mieux perçues et acceptées dans certains

pays où la population a déjà historiquement connu ce processus, ou où le secteur privé est déjà très présent dans la vie publique ou au sein du gouvernement.

Enfin, quels que soient les acteurs associés à la gouvernance de leur territoire, les relations entre eux ne se passeront pas de la même manière partout, et seront plus ou moins conflictuelles : il n'est pas possible de réguler ces relations.

Par ailleurs, en plus d'un type de gouvernance spécifique à chaque pays, il y a sans doute une gouvernance particulière à chaque territoire et à chaque objectif poursuivi : la population a-t-elle par exemple un rôle aussi important à jouer à l'échelon local, au niveau des communes ou des intercommunalités, qu'au niveau régional et des régions métropolitaines ? Dans le second cas, dans un contexte où tout tourne autour de l'économie du territoire, ne vaut-il pas mieux favoriser les relations avec les entreprises privées ? Quid du rôle des associations ?

La gouvernance est un processus difficile à contrôler et à réglementer, puisqu'elle est surtout basée sur des comportements sociaux et des relations entre individus, et sur la volonté des acteurs à coopérer et à travailler ensemble. Des règlements et des procédures stricts n'auraient donc pas d'intérêt.

c) Pourquoi une structure de gouvernance et pas un gouvernement plus traditionnel ?

Les gouvernements « traditionnels » et les structures de gouvernance ne sont pas à opposer, puisqu'il n'y a pas de différence fondamentale entre leurs objectifs respectifs : leur but commun est d'assurer un développement équilibré d'un territoire. La différence majeure repose dans les acteurs qui interviennent : seulement des élus pour le gouvernement, mais un ensemble d'acteurs divers et de relations multiples dans le cas de la gouvernance.

Quels avantages cette **multitude de réseaux** de partenaires et de relations a-t-elle ?

« Le manque de coordination et de collaboration entre les différents acteurs qui composent la zone économique fonctionnelle métropolitaine est de plus en plus reconnu comme un obstacle à la compétitivité des villes et de leurs régions ».

KAMAL-CHAOUI L. (2005)

Le constat de L. KAMAL-CHAOUI impose de repenser les relations entre acteurs au niveau de la gouvernance des territoires.

D'après les études qui ont été menées, notamment par le programme ORATE, la gouvernance permettrait d'atteindre une meilleure **cohérence** et une meilleure **coordination** entre les politiques territoriales.

En intégrant tous les types d'acteurs dans la mise en place des politiques, la gouvernance arrive à tirer le meilleur parti des atouts, des connaissances et des expériences de tous les acteurs, ce qui participe à un meilleur développement du territoire. Les relations avec les entreprises privées permettent par exemple d'avoir accès à de nouvelles connaissances et de nouvelles expertises ; ces entreprises sont aussi une réserve financière non négligeable.

De plus, la gouvernance permettrait de mettre en place de **meilleures relations** entre les citoyens et l'état : en effet, il apparaît qu'avec un gouvernement composé uniquement d'élus, toute une partie de la population pourrait n'être jamais prise en compte dans les politiques urbaines ou lors des projets d'aménagement. Ceci ne signifie pas qu'un gouvernement élu représente mal la population ou qu'il n'est pas légitime pour la représenter : au contraire, la population lui a donné sa voix dans ce but, et a accepté d'être représentée par lui¹⁵. Cependant, un gouvernement, en ne travaillant qu'entre élus, pourrait à terme s'éloigner des habitants et oublier ses véritables besoins. Au contraire une structure de gouvernance, en facilitant les interactions entre la population et les politiques, notamment à travers la participation d'associations dans les processus de décisions, et les procédures de concertation avec les habitants, permet aux élus de mieux tenir compte des besoins des citoyens (HEALEY, 2009). De plus, en tenant compte des avis et des intérêts de l'ensemble des partenaires (élus, secteur privé et sphère civile), elle s'assure une meilleure acceptation par la population et une pérennité plus grande des politiques et des projets mis en place.

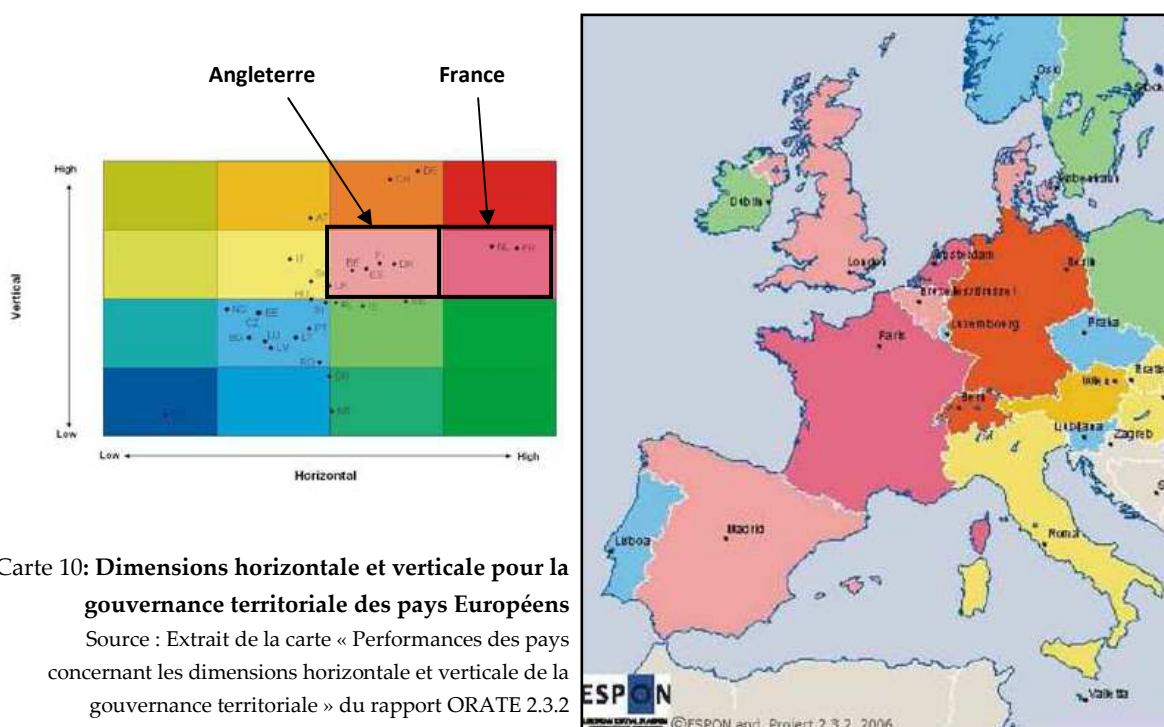
d) Quel développement de la gouvernance en France et en Angleterre ?

Bien que l'ouverture aux secteurs privés et publics et les partenariats public-privé ne se soient pas encore généralisés dans toutes les régions métropolitaines et les city-regions, les nouveaux modes de gouvernance sont en train de se développer dans toute l'Europe. Le programme ORATE a mené des études sur la gouvernance à l'échelle des régions fonctionnelles, à partir de **13 zones urbaines** constituant un éventail varié dans des contextes nationaux différents. Ont été notées les performances des dimensions horizontale (création de partenariats, ouverture à de nouveaux secteurs, coopération, relations entre politiques de différents secteurs) et verticale (relations entre politiques de niveaux de compétences différents aux niveaux local, métropolitain, régional, national, etc.). Les résultats ont montré qu'en moyenne, sur l'ensemble des 13 régions fonctionnelles, les relations verticales se sont bien développées, de même que l'ouverture à de nouveaux secteurs publics ou privés. Cependant les relations entre politiques de différents secteurs n'ont pas été améliorées, tout comme la participation de la population.

¹⁵ Ceci pose d'ailleurs la question de la légitimité des structures de gouvernance : bien que la diversification des acteurs intégrés dans les projets et les prises de décision se justifie, quelle légitimité ont ces associations et partenaires issus des secteurs privé et public de représenter des populations qui ne les ont pas élus ? Quelle démocratie dans la pratique de la gouvernance ?

Au final, ces données sont trop générales pour que l'on puisse en tirer la moindre conclusion sur les city-regions anglaises ou les aires métropolitaines françaises.

Des cartes notant les mêmes indicateurs, au **niveau national** cette fois, ont été produites (voir carte ci-dessous) ; elles donnent la même note à la France et à l'Angleterre pour leur dimension verticale : les relations entre politiques de niveaux différents y sont plutôt bien développées (les deux pays se classent dans la moyenne de pays Européens, derrière l'Allemagne et la Suisse, mais devant l'Italie), mais les relations horizontales sont meilleures en France (couleur rose foncé) qu'en Angleterre (rose clair) : avec les Pays-Bas, la France est le pays européen où les partenariats, coopération et participation populaire sont les plus développés. (Rapport ORATE 2.3.2).



Carte 10: Dimensions horizontale et verticale pour la gouvernance territoriale des pays Européens
Source : Extrait de la carte « Performances des pays concernant les dimensions horizontale et verticale de la gouvernance territoriale » du rapport ORATE 2.3.2

Ces données sont cependant uniquement valables au niveau national, et ne disent rien sur le développement des relations aux niveaux inférieurs, notamment au niveau des régions métropolitaines et des city-regions.

22. Le développement de l'échelle régionale lié à celui des structures de gouvernance

En Angleterre, la structure de gouvernance la plus adaptée au niveau des city-regions fait encore débat : certains préconisent un gouvernement pour les city-regions très officiel, un conseil composé des représentants élus de toutes les autorités de la city-

region, qui pourrait même être dirigé par un maire élu. Ce schéma de gouvernement reproduit en réalité le modèle du Grand Londres (BAILONI, 2008).

Pour d'autres, un tel gouvernement leur fait prédire le retour des Metropolitan Councils, autorité qui dirigeait les Metropolitan Counties et qui a été supprimée par Margareth Thatcher en 1986.

Le développement des city-regions serait justement une occasion d'inventer de **nouvelles structures de gouvernance**.

Comme nous l'avons dit dans la partie précédente, les city-regions seraient pour l'Angleterre un niveau adéquat pour mettre en place des mesures de développement durable. D'après le texte ci-dessous, tiré de l'article *City-regions and Place development*, de P. HEALEY, ces programmes de développement durable ne peuvent se faire sans une **modification dans les manières de gouverner** : il prône un développement des modes de gouvernances « plus horizontales, moins dirigées par l'Etat, et plus ouvertes aux influences du monde des entreprises et de la société civile ».

“The policy discourses of ‘economic competitiveness’, ‘sustainable development’ and ‘social innovation’ all point to the importance of coherent place development strategies [...] in developing **more horizontal governance forms**, less driven by national state agendas, and more open to influences from economic and civil society relational nexuses.”

HEALEY P. (2009)

« Les discours politiques sur la « compétitivité économique », le « développement durable » et « l'innovation sociale » montrent tous l'importance de stratégies de développement cohérentes [...] qui passeraient par le développement de formes de gouvernance plus horizontales, moins dirigées par les agendas gouvernementaux, et plus ouvertes aux influences des réseaux de relations des secteurs économique et de la société civile. »

Selon P. HEALEY, le développement des city-regions et des régions métropolitaines s'est fait dans ce contexte de **transfert** entre un gouvernement très « vertical », dans lequel les relations se font uniquement entre élus de niveaux hiérarchiques différents, et une organisation de gouvernance qui fait en plus intervenir des acteurs extérieurs à l'Etat.

“City-regions are places where new cooperative forms of governance might have emerged to reinforce the strategic development role of city-regions (e.g. new metropolitan authorities and public-private partnerships)”.

JONAS E.G. A., WARD K. (2007)

« Les city-regions sont des territoires où de nouvelles formes de gouvernance plus coopératives pourraient avoir émergé dans le but de renforcer le rôle stratégique des city-regions en termes de développement, par exemple les nouveaux gouvernements métropolitains ou les partenariats public-privé. »

Pour les urbanistes E.G.A. JONAS et K. WARD, dans leur livre *Introduction to a debate on city-regions*, les city-regions sont des territoires parfaitement adaptés au développement de nouvelles formes de gouvernance, qui laisseraient notamment la place aux **partenariats** public-privés.

En France, l'OCDE a fait le même constat pour les régions métropolitaines, puisque déjà en 2000, dans son rapport de synthèse sur la réforme de la gouvernance métropolitaine, l'organisation encourageait de « nouvelles formes de participation » et le recours à des « **partenariats** qui supposent l'adoption d'une approche multisectorielle intégrée » (OCDE, 2000), c'est-à-dire le développement de coopérations avec le secteur privé et la société civile.

Pour tous ces urbanistes, le **développement** des régions métropolitaines et des city-regions est donc très **étroitement lié** avec celui de nouvelles formes de **gouvernance**. La gouvernance et la flexibilité qui la caractérise devraient en effet permettre une administration de ces régions fonctionnelles plus facile et plus efficace qu'avec un gouvernement plus traditionnel. Diriger les régions urbaines fonctionnelles avec un gouvernement « traditionnel » composé uniquement d'élus semble difficile pour plusieurs raisons :

- D'une part du fait du flou qui existe autour des limites de ces territoires : les régions fonctionnelles ne cessent d'évoluer. Les limites économiques (fonctionnelles) et administratives sont différentes. Les territoires concernés ne sont pas les mêmes dans le cas des politiques de transport ou des politiques de l'habitat par exemple : comment adapter le gouvernement des régions à ces changements ?

- D'autre part à cause de la fragmentation des espaces administratifs à l'intérieur des régions : les régions métropolitaines sont constituées de nombreuses communes, qui n'appartiennent pas forcément aux mêmes départements et n'ont pas forcément un objectif commun (KAMAL-CHAOUÏ L., 2005). Comment faire travailler ensemble un très grand nombre d'élus, qui n'appartiennent pas au même bord politique ? Faut-il tous les faire participer au projet commun du territoire ?

Il est de plus difficile de s'accorder sur un objectif commun et de mener des politiques qui vont dans ce sens dans un territoire où toutes les communes (éléments de base de la région métropolitaine) ou les districts (qui composent les city-regions) ont tendance à défendre leurs propres intérêts. Comment faire collaborer des entités administratives qui fonctionnent souvent plus dans un esprit de concurrence ?

La réponse la plus adaptée serait donc de développer des structures de gouvernance, des relations horizontales et verticales, de faire intervenir des acteurs plus variés. Dans la troisième partie de cette recherche, nous verrons sous quelle forme les city-regions ont développé ces principes de gouvernance.

Conclusion

La gouvernance, nouveau mode de gouvernement des territoires, se développe depuis quelques années dans tous les pays et à tous les échelons, notamment au niveau des régions métropolitaines et des city-regions : elle repose sur plusieurs notions-clés : les relations horizontale (entre politiques de différents secteurs) et verticale (entre différents niveaux hiérarchiques de politiques), la coopération entre différents secteurs (élus, privés, public), la participation de la population, et l'ouverture de partenariats à l'intérieur du secteur public, et entre les secteurs public et privé.

La gouvernance est difficilement réglementable ou modélisable, puisqu'elle est avant tout basée sur la bonne volonté des différents acteurs à travailler ensemble. Chaque organisation aura sa propre structure de gouvernance, et des acteurs et des relations entre acteurs spécifiques. Il n'existe donc pas de schéma-type de gouvernance, que l'on pourrait transposer facilement d'un pays à l'autre, d'un territoire à l'autre. Même si certains « outils » doivent être communs à toutes les structures de gouvernance, telles l'efficiencia ou la démocratie, on ne peut pas parler de modèle normatif de « bonne gouvernance ».

En Angleterre les city-regions, malgré la légitimité qu'elles ont acquise depuis quelques années, notamment à travers les CRDP, le document d'orientation qu'elles doivent produire, discutent encore de la gouvernance qui serait la plus adaptée à leur territoire : alors que certains recommandent la création de gouvernements élus, et prennent modèle sur le Conseil du Grand Londres, d'autres au contraire préconisent le développement de structures de gouvernance moins rigides, qui passerait par exemple par une diversification des acteurs et une multiplication des partenariats, mais qui se ferait sans l'établissement d'une nouvelle structure politique et administrative. Les neuf city-regions anglaises ont donc des structures de gouvernance qui leur sont propres.

En France, le texte sur la réforme des Collectivités Territoriales, discuté actuellement au Parlement, va sans doute donner une légitimité et un véritable rôle aux régions métropolitaines. Nous devons donc profiter de cette actualité pour déterminer la gouvernance qui serait la plus adaptée à cet échelon. C'est ce que nous allons voir dans cette deuxième partie.

DEUXIEME PARTIE

LES REGIONS

METROPOLITAINES DANS LE

CONTEXTE ACTUEL : LES

METROPOLES BALLADUR,

EQUIVALENTS FRANÇAIS DES

CITY-REGIONS ?

Comme nous l'avons vu dans le modèle que nous avons développé dans la première partie de cette recherche, les city-regions et les régions métropolitaines, bien qu'ayant des limites géographiques définies de la même manière, ne sont pas des territoires exactement équivalents. Les city-regions jouent un rôle double : dans un premier temps, un rôle identique aux régions métropolitaines, aux niveaux national et européen, dans un contexte de compétition inter-villes ; dans un second temps, un rôle équivalent à celui des communautés urbaines françaises, dans un objectif de développement local des territoires. Une deuxième différence existe entre ces deux territoires : alors que les city-regions ont déjà une certaine existence en Angleterre, et sont reconnues dans le paysage politique, les régions métropolitaines françaises restent pour l'instant seulement un concept, une idée qui se développe.

Pendant, bien que ces deux espaces diffèrent dans leurs finalités et la légitimité qu'ils ont au sein de leur pays, et ne soient donc pas totalement équivalents, ils se rejoignent quand même sur certains points, notamment sur la question de leur gouvernance : au lieu d'un gouvernement plus traditionnel, les deux espaces cherchent à être gouvernés non pas uniquement par un gouvernement composé d'élus, mais aussi par des acteurs plus variés, issus de la société civile ou du secteur privé par exemple. Ils veulent voir évoluer leurs gouvernements « traditionnels » vers des structures de gouvernance plus flexibles.

La parution en mars 2009 du rapport Balladur, qui traite de la Réforme des collectivités territoriales, est le moment propice pour s'interroger sur la légitimation et la mise en pratique de ce concept de région métropolitaine.

1. La réforme des collectivités territoriales – Rapport Balladur

« [...] ces évolutions rendaient nécessaire que l'action publique se concentre [...], à terme, autour de deux niveaux principaux d'administration exerçant deux catégories de compétences distinctes. Le premier, à **l'échelle régionale**, aurait la charge de la mise en œuvre des politiques publiques de soutien à l'activité et à la compétitivité ; le second, à **l'échelon intercommunal**, aurait pour mission, en complément du rôle joué par le département, surtout en milieu rural, d'assumer l'action de proximité à destination des habitants. »

Rapport Balladur (2009)

En mars 2009 est sorti le rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales, qui préconise de centrer les politiques publiques autour de deux échelons :

- D'une part à l'échelle régionale, le Comité propose de regrouper **départements et régions**, de manière à renforcer la puissance des régions françaises parmi leurs homologues européennes. L'objectif est de doter les nouvelles régions de 3 à 4 millions d'habitants en moyenne. Ces découpages devraient permettre aux nouvelles régions de jouer pleinement leur rôle dans un contexte de compétitivité économique aux échelles nationale et européenne, tout en évitant les actions redondantes ou concurrentes des deux collectivités.

- D'autre part autour de l'échelon intercommunal, autour de onze « **métropoles** », de nouvelles collectivités comprenant au minimum 500 000 habitants : elles concerneraient donc pour l'instant les communautés urbaines de Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg, ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes, et poursuivraient un objectif : « offrir à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté » (Courrier des maires, 2009)

Ces **métropoles** sont destinées à «prendre mieux en compte la spécificité des modes de vie urbains qui rassemblent une majorité de la population, et à équilibrer le territoire national par la création de **pôles urbains** dynamiques et intégrés, dotés d'un fort rayonnement économique et culturel ». (Rapport Balladur, 2009).

Ces « **pôles métropolitains** » envisagés dans le projet de loi «regrouperaient, sur la base du volontariat, des EPCI formant un ensemble de plus de 450 000 habitants. L'un d'entre eux [devrait] comporter plus de 200 000 habitants. Ils [seraient] constitués en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport ».

Pour le Comité à l'origine du Rapport sur la réforme des collectivités territoriales, ces nouvelles métropoles et pôles métropolitains ne devraient pas constituer un nouvel échelon, mais au contraire **simplifier le millefeuille territorial** qu'ils reconnaissent complexe. Ainsi, la métropole aurait «*vocation à se substituer aux départements et aux communautés urbaines dans les zones concernées, en récupérant les personnels, les biens et les compétences de ces échelons.* » (Gazette des communes, 2009). Ceci devrait permettre de réaliser des économies d'échelle et de clarifier et « spécialiser les compétences », ce qui avait été l'un des objectifs poursuivis par la décentralisation de 1982, mais qui n'a jamais été atteint.

Cependant, comme le suggère M. VANIER dans son livre *Le Pouvoir des Territoires* :

« On ne peut pas répartir les compétences par niveau de territoire parce que tout territoire [...] n'aura de cesse d'être en mesure d'agir dans tous les domaines le concernant. La décentralisation est un acte de mise en partage des compétences, [...], et non pas un acte de spécialisation des compétences par niveau, comme elle est institutionnellement présentée. »

VANIER (2008)

Pour M. VANIER, il est impossible d'atteindre cet objectif de spécialisation des compétences, puisque chaque collectivité politique, à son niveau, va vouloir user des pouvoirs qui lui sont donnés, et refuser de les partager.

Les métropoles hériteraient des compétences de ses communes membres, mais aussi de certaines émanant du département, de la région voire même de l'Etat.

« La métropole, ainsi dotée de compétences plus importantes et intégrées que les actuelles communautés urbaines, pourra affronter plus aisément la concurrence européenne des autres métropoles. »

Ministère de L'intérieur (2009)

Il semble donc illusoire, d'après l'analyse de M. VANIER, que les départements, les régions ou les communes acceptent de transmettre leurs compétences à ce nouvel échelon que sont les Métropoles.

2. Quels liens avec les régions métropolitaines et les city-regions ?

Quels liens y'a-t-il entre ces nouvelles métropoles Balladur, les regroupements des départements et des régions, et les espaces dont nous avons parlé dans cette recherche, les régions métropolitaines et les city-regions ?

21. Des similarités entre les régions métropolitaines et les nouveaux espaces Balladur

Pour le rapport Balladur, la création des métropoles et les regroupements régions/départements poursuivraient le même but de renforcer la puissance des territoires français aux niveaux national et européen. Pour les métropoles, il s'agit de mieux « affronter la concurrence européenne des autres métropoles » ; pour les régions/départements de « jouer pleinement leur rôle dans un contexte de compétitivité économique aux échelles nationale et européenne ».

On retrouve des **similarités** évidentes entre les métropoles Balladur et les régions métropolitaines, tant au niveau de leur taille que des **objectifs** qu'elles poursuivent. On pourra cependant noter que dans la définition des nouvelles métropoles que l'on trouve dans les textes officiels, il n'est tenu compte que de l'importance de leur population, mais n'est jamais question de critères d'attraction, de rayonnement ou de nœud de réseau, qui constituent la base de la définition des régions métropolitaines. Les nouvelles métropoles correspondent donc plus aux plus importantes communautés urbaines françaises (les 11 « métropoles » coïncident exactement avec les centres urbains des 11 plus grosses communautés urbaines françaises) qu'aux régions métropolitaines.

Les **métropoles Balladur** joueraient donc, dans leurs objectifs, à la fois le rôle de « **super-intercommunalités** », au niveau local, et des **régions métropolitaines**, au niveau international.

On peut dès lors se poser la question de l'utilité de regrouper les régions et les départements en plus de créer ces nouvelles Métropoles : est-ce que ce sont vraiment des espaces pertinents pour mettre en place des politiques ? Est-il vraiment judicieux de développer leur rôle grâce à cette nouvelle réforme ? Correspondent-ils encore aujourd'hui à des territoires de vie, ou ne sont-ils que des échelons hérités de l'histoire, mais auxquels les français sont trop attachés pour que l'on ose y toucher ?

Créées par la Constituante en 1789, les limites des **départements** ont été déterminées de manière à ce que le chef-lieu soit accessible en moins d'une journée à cheval à partir de tout point du territoire ; les **régions**, bien que structures administratives plus récentes puisque légitimées en 1982, correspondent néanmoins pour la plupart aux provinces historiques issues de l'époque féodale : leurs limites ont été décidées sur des critères géographiques, ethnographiques, historiques ou touristiques, mais pas sur des critères de bassins de vie.

Comme nous l'avons dit précédemment, aujourd'hui des territoires pertinents pour mettre en place des politiques ou des projets doivent correspondre à une réalité dans la vie des usagers, i.e. être un espace dans lequel la population se déplace quotidiennement pour travailler, se distraire, habiter, consommer. Ni les départements ni les régions ne correspondent à cette réalité-là.

Les problèmes que pose cette non-correspondance entre les régions et les espaces de vie quotidienne de la population ont été relevés dans le rapport Balladur qui, bien qu'il considère l'échelon régional comme le « niveau d'administration le mieux adapté à la mise en œuvre des politiques européennes », s'inquiète aussi des problèmes de « proximité des services rendus à la population » (Rapport Balladur, 2009).

La réponse à ces problèmes pourrait donc être de renforcer uniquement le rôle des « Métropoles », dont les limites correspondent mieux aux espaces de vie des français, pour qu'elles jouent un rôle aux niveaux local et global ; il ne serait dès lors plus nécessaire de consolider les échelons départemental et régional. Ces nouvelles **Métropoles** constitueraient donc, plus que les régions métropolitaines, un bon équivalent des **city-regions anglaises**, qui jouent elles aussi un rôle d'intercommunalité et un rôle de ville concurrente aux niveaux national et européen.

Nous pouvons compléter le schéma que nous avons utilisé précédemment pour résumer les objectifs poursuivis par les city-regions et les régions métropolitaines :

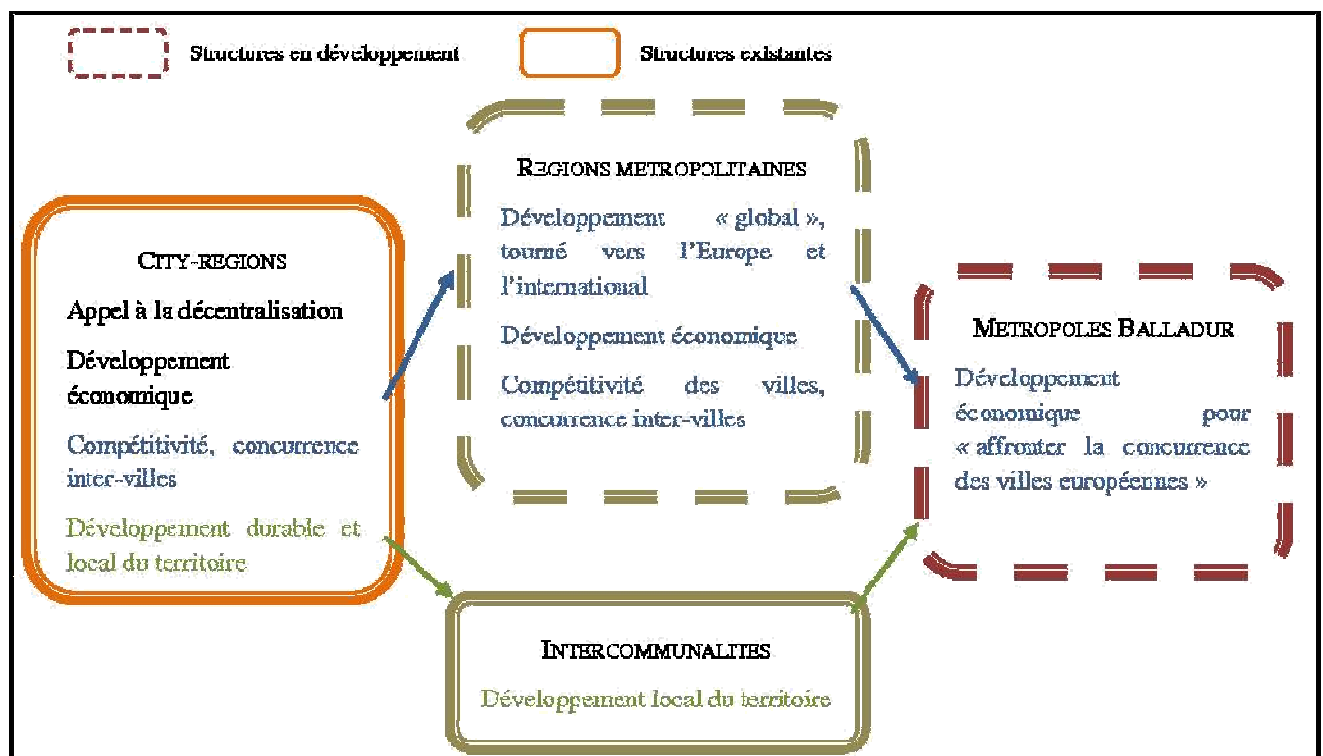


Figure 3 : Les Métropoles Balladur, équivalents français des city-regions

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

22. Quelle structure de gouvernance pour ces nouveaux espaces ?

Le 26 janvier le Sénat a étudié le premier des 4 textes composant la réforme des collectivités territoriales, et a voté le principe de création d'un nouvel élu, le **conseiller territorial**. Il devrait remplacer à terme les conseillers généraux et régionaux, ce qui participera à l'objectif du Gouvernement de renforcer le couple région/département. Au lieu des 6 000 conseillers actuels (1 880 conseillers régionaux et 4 087 conseillers généraux), 3 000 conseillers territoriaux devraient être élus en 2014.

Le 28 janvier 2010, les sénateurs ont voté le principe d'élection des **conseillers communautaires** au suffrage universel direct. Ces conseillers, représentants des communes siégeant dans les conseils des EPCI (communautés d'agglomération ou communautés urbaines), et à terme dans les conseils des futures Métropoles Balladur, étaient jusqu'alors élus par les conseils municipaux de chaque commune, selon un mode de scrutin propre à chaque type de structure intercommunale.

Les Métropoles et les regroupements départements/régions seront donc dirigés par des équipes d'élus ce qui, même si le mode de scrutin ou la dénomination de l' élu a changé, correspond à peu de choses près à ce qui se fait aujourd'hui.

On est donc loin des préoccupations à propos de la **gouvernance** que l'on a développées dans la première partie de cette recherche. Cependant, il est encore possible de compléter ces « gouvernements élus » (conseillers territoriaux et communautaires) pour former des structures de gouvernance plus diverses, en faisant intervenir des représentants des secteurs privés, publics et associatifs, des habitants ; en favorisant les relations entre ces différents niveaux hiérarchiques.

Quels acteurs faire intervenir dans la poursuite des différents objectifs, d'une part locaux, d'autre part à l'échelle nationale et internationale ? Faut-il par exemple favoriser les relations avec le secteur privé dans le contexte de concurrence entre métropoles, dans lequel les territoires doivent être les plus compétitifs économiquement ? Dans la même logique, faut-il au contraire préférer le développement de relations avec la population lorsque la Métropole ou la city-region jouent plus leur rôle d'intercommunalité, tournées vers le local ?

Au premier abord, les Métropoles Balladur semblent être des espaces équivalents aux Régions Métropolitaines. Bien que la question de la gouvernance de ces nouveaux espaces n'ait pas été posée dans le rapport Balladur, et n'ait fait l'objet d'aucune discussion ou vote, nous pourrions donc tout de même réfléchir aux modes de gouvernance qu'il serait le plus pertinent de mettre en place pour diriger ces nouvelles métropoles, en étudiant pour cela l'expérience des city-regions.

Cependant, nous allons voir dans la partie suivante pourquoi il n'est pas possible d'assimiler Régions Métropolitaines et Métropoles Balladur, et pourquoi il est peu réaliste de vouloir voir le concept de Région Métropolitaine se concrétiser grâce à cette nouvelle réforme.

23. Réflexions sur l'équivalence des Régions Métropolitaines et des Métropoles Balladur

L'objet du programme de recherche Franco-anglais mené par les universités de Tours et Bristol portait sur la « Gouvernance et l'Aménagement des Aires métropolitaines et des city-regions ». Alors qu'en Angleterre, nous sommes parvenus à mieux cerner la réalité des city-regions, la question qui se pose en France est donc : quelle **forme** vont prendre ces **espaces métropolitains** ? Va-t-on assister à l'émergence des régions métropolitaines, territoires que nous avons définis en première partie de cette recherche ? Ou au développement des Métropoles Balladur, comme le préconise le rapport du Gouvernement ?

Les régions métropolitaines sont des espaces en formation : il va donc être possible de les modeler pour les faire correspondre au mieux à la théorie, que ce soit au niveau de leurs périmètres que de leur structure de gouvernance.

Avec les métropoles Balladur, espaces issus d'une réforme très contestée, nous allons voir l'émergence de territoires qui vont ressembler à ces régions métropolitaines : les 11 métropoles qui ont été retenues correspondent aux centres urbains des régions métropolitaines que nous avons définis. Cependant, elles n'ont pas été retenues pour les mêmes raisons : dans la **définition** des Métropoles Balladur, seul le critère de « taille des populations » a été pris en compte, oubliant les autres critères d'accessibilité, de rayonnement, de nœud de réseaux ou de poids économique.

De plus, les **noms** donnés à ces deux territoires (régions métropolitaines/Métropoles Balladur) sont symptomatiques des deux **visions différentes** dont ils sont issus, différences qui vont se retrouver dans leurs objectifs.

Dans le terme de région métropolitaine, on retrouve le souci d'aménager le territoire dans son ensemble, la métropole-centre mais aussi tous les territoires périurbains et ruraux qui l'entourent. On a donc une **vision intégratrice et globaliste** de l'aménagement : on s'intéresse aux enjeux d'un territoire en entier, et on définit les régions métropolitaines comme le territoire qui va permettre de gérer le mieux les problèmes de cet ensemble, ce qui passe par l'utilisation du concept de bassin d'emploi.

Au contraire, les Métropoles Balladur apparaissent comme une mauvaise réponse pour gérer les enjeux d'un territoire dans son ensemble, puisqu'elles semblent centrées uniquement sur la métropole, et tenir peu compte des territoires qui les entourent.

Une fois mises en place, les régions métropolitaines et les Métropoles Balladur, même si elles correspondent aux mêmes points du territoire français, ne pourront donc pas avoir les mêmes périmètres ni les mêmes objectifs. Les Métropoles Balladur ne seront donc **pas une bonne concrétisation** du concept de Région Métropolitaine.

Conclusion

La Réforme des Collectivités Territoriales est très contestée au sein du paysage politique français : certains craignent que la fusion des conseils régionaux et généraux, censée clarifier les rôles de chacun, risque au contraire de masquer leurs missions, de créer une confusion qui affaiblirait les deux acteurs. Par ailleurs, pour les partis de l'opposition, la suppression de la taxe professionnelle, qui représente la moitié des recettes des collectivités territoriales, entraînerait « une hausse de la fiscalité pour les ménages, un coup de frein à l'investissement et une baisse de l'offre de services à la population » (Jean-Marc AYRAULT, PS).

Dans le cadre de notre recherche, cette réforme aurait cependant pu être l'occasion de donner une véritable existence et d'être une traduction concrète de ce concept de région métropolitaine. D'après le Rapport, les Métropoles Balladur seraient en effet de bons équivalents des city-regions, poursuivant à la fois les objectifs des intercommunalités et des régions métropolitaines.

Cependant, il semblerait que les Métropoles Balladur ne soient pas une bonne concrétisation des Régions Métropolitaines : la manière dont ont été définies les métropoles, les périmètres qu'elles recouvriraient, ainsi que la vision qui préside au concept même de Métropole Balladur, semblent incompatibles avec les régions métropolitaines telles que nous les avons définies.

Dans la suite de cette recherche, nous mettrons donc de côté ces nouveaux espaces, et étudierons uniquement les deux territoires à la base du programme : les city-regions et les régions métropolitaines.

Notre objectif est maintenant de voir de quelle façon traduire le concept de région métropolitaine de manière concrète ; pour cela, nous chercherons dans cette troisième et dernière partie à tirer des leçons des expériences des city-regions. Nous passerons maintenant de la théorie à la pratique, en étudiant la réalité anglaise. Quel périmètre recouvrent réellement les city-regions ? Quelle gouvernance a été retenue comme la plus pertinente pour ces espaces ? Quels acteurs sont effectivement intégrés dans la gestion des territoires ? Quelles difficultés rencontrent-elles ?

TROISIEME PARTIE
DE LA THEORIE A LA
PRATIQUE : ETUDE DE CAS DE
TROIS CITY-REGIONS
ANGLAISES

Après avoir exposé un « modèle de référence » sur ce que devraient être les régions métropolitaines et les city-regions, basé sur une étude bibliographique, voyons maintenant ce qu'il en est de la réalité anglaise, en faisant l'étude de cas de quelques city-regions.

Lors d'un séminaire qui s'est tenu à Bristol (Royaume-Uni) les 22 et 23 février 2010 et qui a rassemblé pour la première fois une partie des équipes qui travaillent au Programme de recherche sur la comparaison franco-anglaise, des professionnels travaillant dans trois city-regions anglaises ont été invités à venir faire une présentation de leur territoire. L'objectif était, toujours dans le cadre de l'étude comparatiste city-regions/régions métropolitaines, de donner aux chercheurs des deux pays une première vision de la réalité des city-regions. Nous avons ainsi pu assister à des exposés sur deux city-regions : Southampton/Portsmouth et Bristol.

En nous basant sur ces exposés, nous allons maintenant voir ce que sont devenues les modèles que nous avons construits à partir de la bibliographie : à quoi correspondent vraiment les limites des city-regions ? Que sont devenus les objectifs « globaux » et « locaux » ? Mais surtout : quid de la gouvernance de ces espaces ?

Nous compléterons ces deux études de cas par l'analyse de la réalité d'une autre city-region, la Greater Manchester city-region, légèrement différente des autres cas d'étude.

1. Les MAAs, une bonne « méthode » de gouvernance pour les city-regions ?

11. Les MAAs, des contrats qui fixent des objectifs à atteindre

Comme nous l'avons montré en première partie de cette recherche, le développement des city-regions est étroitement lié à celui de nouvelles structures de gouvernance. En Angleterre se sont développés les **MAAs** (Multi Area Agreements) : ce ne sont pas des structures de gouvernance en tant que telles, mais des partenariats, des accords signés entre différentes parties. Ces **contrats**, au nombre de 15 en Angleterre à ce jour, semblent être adaptés à l'échelle des city-regions et apporter de bons résultats. Les MAAs seraient-ils une « méthode » de gouvernance adaptée à de tels territoires ?

Les MAAs ont été mis en place en 2008 par le Gouvernement anglais, et sont des accords signés de manière complètement volontaire entre le Gouvernement Central, les autorités locales, et différents partenaires issus du secteur privé et public, tels les Quangos (Jobcentre plus, Homes and Communities Agency), des agences privées, des constructeurs immobiliers, etc. Il faut noter l'absence dans ces contrats d'instances représentatives de la population, telles que les associations. Les MAAs reprennent le rôle que jouent les LAA (Local Area Agreements) au niveau local, qui sont aussi basés

sur des contrats entre le territoire (les City Councils), le Gouvernement Central, et des partenaires des secteurs public et privé.

Les MAAs sont de véritables contrats, et sont une manière d'obliger les différents acteurs à travailler ensemble ; ce sont des partenariats entre acteurs qui dépassent les limites des autorités locales. La liste des acteurs n'est pas imposée par l'Etat, et peut donc évoluer suivant le type de projet ou le territoire en jeu. Ces MAAs semblent donc correspondre aux méthodes de gouvernance voulues par les city-regions, qui réclamaient plus de flexibilité, et la collaboration d'acteurs issus d'horizons différents.

Ces MAAs s'inscrivent parfaitement dans la tradition anglo-saxonne de gestion de la chose publique : en Angleterre, pays du « *Common Law* », on préfère user des contrats plutôt que du règlement et des lois, contrairement à la France, où le système de lois issues du droit civil a une importance capitale.

Dans le MAA, les différents acteurs se mettent d'accord sur les **résultats** qu'il faut atteindre, et non sur les moyens. Sont ainsi fixés des objectifs dans les domaines du logement, de l'emploi, des infrastructures de transport et de l'environnement par exemple.

Les MAAs “*help to increase coordination of policies which have an impact on growth - eg transport, housing and employment- at a level that reflects a geographical economic footprint¹⁶*” (DCLG, 2007). (Les MAAs aident à améliorer la **coordination** entre les politiques qui ont un impact sur la croissance -par exemple le transport, le logement ou l'emploi- à un niveau qui reflète l'empreinte économique géographique). Les MAAs ont donc surtout des **objectifs économiques**, même si des objectifs d'autre sorte (sociale ou environnementale par exemple) ne sont pas écartés. Ceci concorde avec le modèle que nous avons développé pour les city-regions, dans lequel ces espaces régionaux basaient surtout leur réussite et l'atteinte de leurs objectifs (global et local) sur un développement économique du territoire.

Nous avons dit précédemment que chaque structure de gouvernance devait être spécifique et adaptée à chaque territoire.

“Each MAA needs to be localised and respond to circumstances specific to its area. No two MAAs will or should look the same.”

I&DeA (2010)

« Chaque MAA doit être territorialisée et répondre aux circonstances spécifiques à son espace. Deux MAAs ne devront ni ne devraient se ressembler. »

16 Ici encore on retrouve la référence à l'empreinte économique, dont nous avons déjà parlé. Le niveau qui correspond à cette empreinte est la city-region.

Comme le montre cette citation, extraite de I&DeA (Improvement and Development Agency), une agence qui travaille en collaboration avec les autorités locales et leurs partenaires pour améliorer et partager les « bonnes » pratiques de la gouvernance à travers le territoire anglais, les MAAs répondent à ce principe de spécificité.

12. Des territoires sous contrôle du Gouvernement Central

Les MAAs constituent un partenariat, un contrat passé entre le Gouvernement Central et les autorités locales. Les différentes cibles des MAAs, en termes de marché du logement, de développement économique ou d'infrastructures de transport par exemple, sont définies par les autorités locales et leurs partenaires, en collaboration avec le Gouvernement Central. Pour l'Etat, ceci est un moyen de s'assurer que les questions de croissance économique, d'inégalités sociales et spatiales vont être abordées à l'échelle des city-regions ; en contrepartie, il s'engage à laisser plus de liberté et de flexibilité aux partenariats (www.communities.gov.uk, 2010).

Les city-regions sont liés par contrat à l'Etat, et ce dernier a toute liberté pour décider des objectifs que le territoire doit atteindre : le Gouvernement Central a donc un **pouvoir très fort** sur les city-regions. Ceci va en contradiction avec l'hypothèse que nous avons développée précédemment, qui voyait en le développement de cette échelle régionale un appel à la décentralisation. Si appel il y a, l'Etat n'a apparemment pas laissé plus de liberté et d'indépendance aux city-regions. De même, le Gouvernement Central participe à l'écriture des CRDP, les documents d'orientation que les city-regions doivent produire, qui contiennent les principaux objectifs stratégiques des city-regions (BAILONI, 2008). Ces documents sont ensuite vérifiés par les RDAs, ces Quangos, organisations régionales auxquelles le Gouvernement a délégué un certain nombre de pouvoirs. Les MAAs sont présentés par le DCLG comme un *moyen de transférer de responsabilités du Gouvernement Central aux councils*. En réalité on voit que l'Etat conserve beaucoup de pouvoir sur les city-regions.

2. Etudes de cas : la réalité de trois city-regions

21. La subregion du South Hampshire

Le cas de la city-region du South Hampshire, Southampton/Portsmouth, a été exposé par Anne-Marie Mountifield, *Executive Director* au PUSH (Partnership for Urban South Hampshire), structure qui gère l'aménagement de ce territoire.



Carte 11: Localisation de la subregion du South Hampshire
Source : "Greater Bristol, K. HOARE"
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Avant d'étudier plus en avant les structures de gouvernance qui se sont développées dans cette city-region, il faut noter tout d'abord que le regroupement des villes de Southampton et Portsmouth ne forme pas une city-region comme nous les avons définies dans la première partie de cette recherche ; il ne fait d'ailleurs pas partie des Core Cities, ces villes anglaises qui se désignent comme centres urbains des city-regions. Southampton et Portsmouth ont certainement dû être considérées comme des villes de taille ou d'importance trop restreintes pour être invitées à rejoindre le groupe des Core Cities.

Cependant, au vu du succès des Core Cities et des avantages qu'elles obtiennent du Gouvernement (l'Etat accorde beaucoup de financements et d'investissements aux Core Cities), Southampton et Portsmouth ont dû décider de réagir et de se regrouper.

Plus qu'une véritable city-region, Southampton/Portsmouth est donc en réalité plus une **subregion**, une city-region à petite échelle ; cependant, le territoire a les mêmes objectifs que ceux des city-regions, qui sont basés majoritairement sur la croissance économique. Elle accueille plus de 1 300 000 habitants, s'étend sur 560 km², et représente 2,6% du GVA (équivalent anglais du PIB) (CLG, 2008).

La subregion du South Hampshire a été invitée au séminaire au même titre que les city-regions de Bristol et Birmingham, que nous étudierons ultérieurement, et ce même si les trois espaces n'ont pas les mêmes statuts (une subregion, deux city-regions). A partir de ce constat, deux hypothèses peuvent être faites :

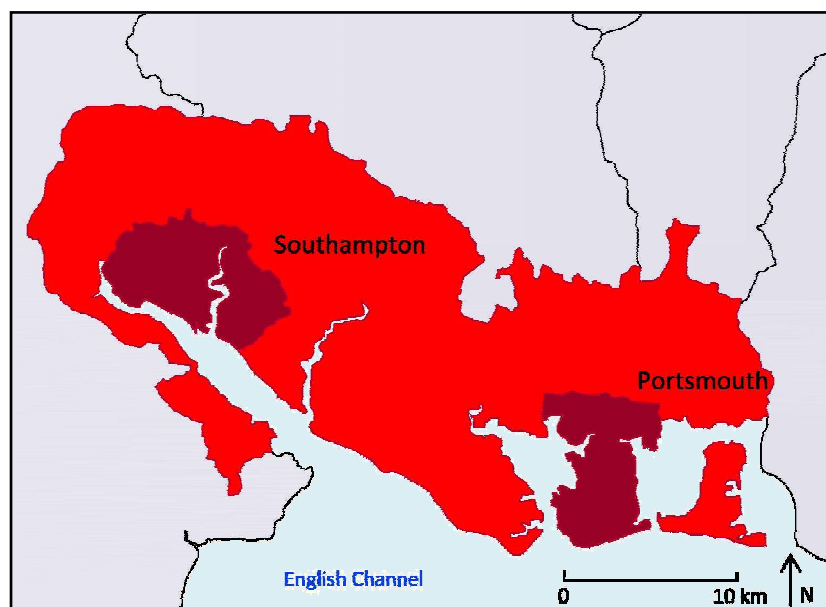
- les subregions et les city-regions ne sont pas distinguées dans le paysage administratif anglais parce qu'elles rempliraient le même rôle pour leur territoire ;
- les subregions étant de taille insuffisante pour concurrencer les métropoles de poids européen, ceci signifierait donc que, contrairement à ce que le modèle que nous avons développé annonçait, les subregions et les city-regions joueraient un rôle uniquement au niveau local, et pas au niveau international

Nous allons vérifier cette hypothèse en étudiant les compétences et les activités des structures de gouvernance qui gèrent les différents territoires.

a) Des limites de la subregion qui ne correspondent pas aux Travel-To-Work Areas des deux pôles urbains

La carte ci-dessous nous montre les limites de la subregion Southampton/Portsmouth :

- Centres urbains
- Limites de la subregion
- Limites des counties

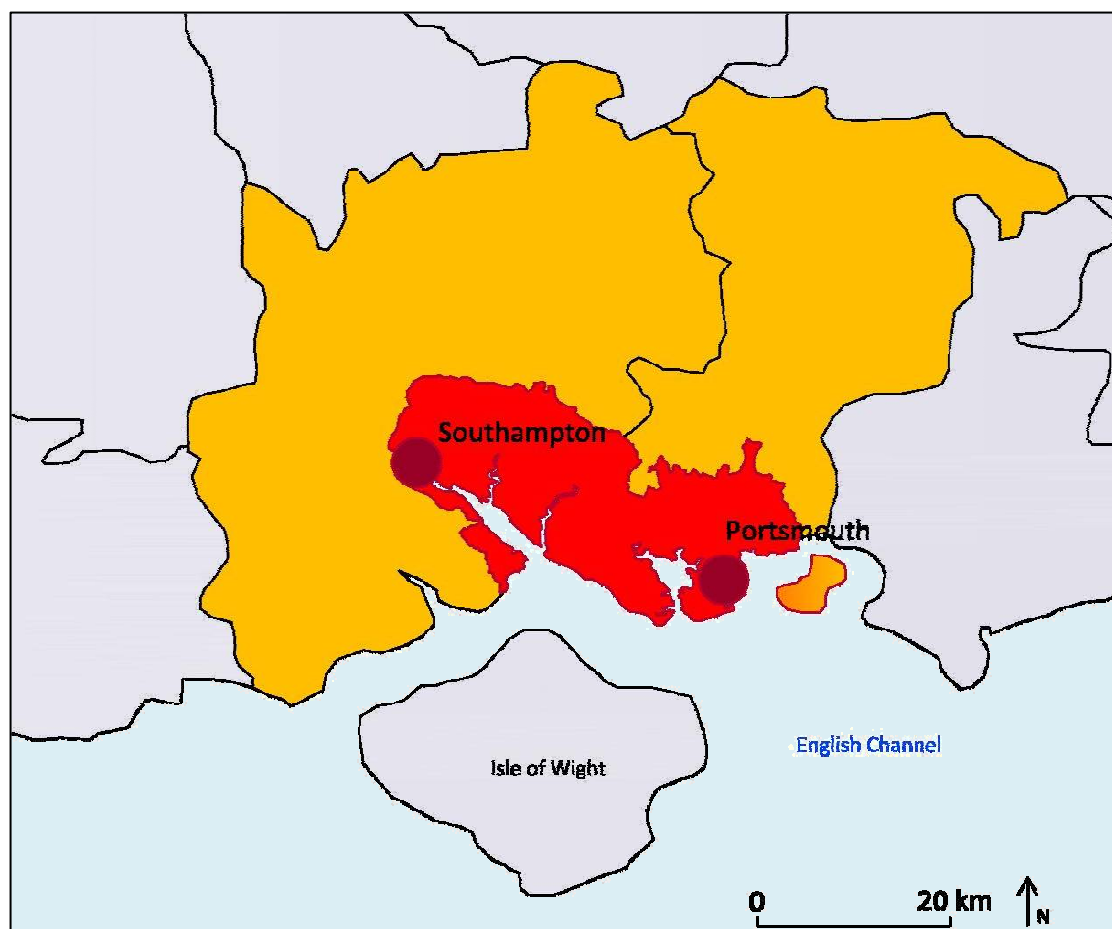


Carte 12 : Limites de la subregion
du South Hampshire

Source : PUSH, *The South Hampshire Case study*, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Cette seconde carte présente maintenant les limites des Travel-To-Work Areas des deux pôles urbains, Southampton et Portsmouth, telles qu'elles ont été calculées par l'Institut Statistique anglais en 2001. D'après le modèle que nous avons développé, ce périmètre devrait coïncider avec celui de la subregion. Or on voit que la TTWA est de taille bien supérieure à celle de la subregion.



Carte 13: Limites de la TTWA de Southampton et Portsmouth

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites de la subregion
- Limites de la Travel-To-Work Area
- Autres limites de TTWA

Nous avons donc ici une **première différence** entre la « théorie » et la pratique : les limites effectives de la subregion sont différentes des limites théoriques. La raison est donnée dans la présentation du PUSH : le périmètre de la subregion ne correspond pas aux limites du bassin d'emploi, mais est l'intersection entre le TTWA et le Travel-to-learn area. Ce nouveau périmètre est défini comme *“the area within which a young person can reasonably be expected to travel to and from a place of education, employment or training within the working day”*¹⁷ (www3.hants.gov.uk, 2010). On pourrait comparer ces Travel-to-Learn Areas aux bassins d'éducation français, qui sectorisent nos territoires académiques.

Une hypothèse pour justifier le choix de ce périmètre : comme nous allons le voir dans la partie suivante, la subregion du South Hampshire a comme objectif de resserrer les liens entre Southampton et Portsmouth : pour atteindre cet objectif, il peut en effet être judicieux de mener des politiques dans un espace de taille plus restreinte et centré sur les deux centres urbains, et non pas à l'échelle d'une TTWA plus étalée.

Cette différence entre la réalité et le modèle que nous avons construit montre que finalement, le choix des limites répond à des questions politiques plus qu'il ne suit la logique que nous avons explicitée précédemment, d'après laquelle les TTWA sont censées être les espaces qui correspondent le mieux aux espaces pratiqués quotidiennement par la population, et ainsi constituer les périmètres les plus adéquats pour les city-regions.

b) La subregion : des objectifs surtout économiques

Depuis les années 80, les performances économiques du South Hampshire étaient inférieures à la moyenne du Sud-est de l'Angleterre : pour faire face à ce problème, il était évident qu'un travail de collaboration à une échelle supérieure à celle du district était nécessaire. C'est pourquoi en 2003 a été créé le PUSH (Partnership for Urban South Hampshire), avec l'objectif de s'attaquer aux **enjeux économiques** de la région.

Au fil des années, le PUSH a gagné en reconnaissance au sein de la région : en 2004, le *South East England Regional Assembly* (SEERA), a proposé au PUSH de participer à l'écriture du South East Plan, document d'orientation de la région. Puis, en octobre 2006, le South Hampshire a été sélectionné par le *Department for Communities and Local Government* (DCLG) comme l'un des 29 « New Growth Points » (Nouvelles zones de croissance) d'Angleterre. Ceci s'est traduit par un véritable partenariat avec le Gouvernement Central, qui s'est engagé à apporter son support à la région, notamment financièrement.

Enfin, la subregion de Southampton/Portsmouth a été reconnue par le *South East England Development Agency* (SEEDA) dans son *Regional Economic Strategy* comme l'un des 8 « *Diamonds for Investment and Growth* », ces zones sous-performantes qui avaient le potentiel, si elles étaient aidées, d'agir comme un catalyseur pour apporter de la « croissance durable » (VERNER, 2006) au Sud-est anglais.

¹⁷ « La zone dans laquelle on peut raisonnablement penser qu'une jeune personne puisse se déplacer de et vers un centre d'éducation, de travail ou d'apprentissage, un jour travaillé. »

Le PUSH est donc une structure parfaitement reconnue aux niveaux régional et central, et travaille en partenariat avec l'Etat et la région.

Le PUSH et la subregion ont différents objectifs :

- **Au niveau local tout d'abord :**

A l'origine, l'objectif du PUSH était de s'attaquer à des enjeux qui dépassaient les frontières administratives des districts, s'étendaient sur un territoire régional ; ainsi il joue un rôle dans les domaines du transport, du logement, de la lutte contre les changements climatiques, mais il a surtout des objectifs en terme de croissance économique, pour réduire les inégalités au sein du territoire, améliorer les performances économiques du South Hampshire, pour « promouvoir le succès de l'économie » (MOUNTIFIELD, 2010).

Un autre objectif de PUSH est de resserrer les liens entre Southampton et Portsmouth ; bien qu'appartenant à la même subregion, les deux centres urbains sont en réalité assez peu liés : il y a très peu de déplacements pendulaires entre eux.

- **Au niveau national ensuite :**

L'Angleterre a un développement inégal, entre d'un côté le fossé qui existe entre le Nord et le Sud du pays, et de l'autre un Londres surpuissant ; ceci a créé de véritables inégalités dans les niveaux de croissance, d'emploi et de productivité du pays. Dans ce contexte, l'objectif des villes de Southampton et Portsmouth n'est pas de se positionner comme villes concurrentes de la capitale, mais plutôt comme villes collaboratrices et complémentaires de Londres (MOUNTIFIELD, 2010). Les deux villes cherchent donc à devenir plus fortes économiquement, pour pouvoir réellement se comparer à la capitale.

Plusieurs remarques peuvent être faites à partir de l'étude de ces objectifs :

- Premièrement, vouloir créer ou renforcer des liens entre deux villes, avec l'objectif de créer une région plus forte économiquement est un projet complètement cohérent, notamment avec la volonté de Southampton et Portsmouth de se comparer avec Londres. Dans ce sens, il est intéressant de faire des projets à l'échelle de cette subregion.

Cependant, il n'est pas très pertinent de parler de **région fonctionnelle** (rappelons que les city-regions, ainsi que les subregions, sont au départ des régions fonctionnelles, qui correspondent à un territoire quotidiennement pratiqué par la population) pour un espace qui ne correspond pas à une TTWA, donc pas à une réalité pratiquée. On peut donc se demander si la subregion Southampton/Portsmouth est vraiment un territoire cohérent, et adapté à de tels objectifs.

- Deuxièmement, on remarque que dans les objectifs de la subregion, il n'est jamais fait référence aux **objectifs « globaux »** dont nous avons parlé précédemment, d'ouverture du territoire à l'international, de concurrence avec les villes européennes. La subregion n'a apparemment qu'un rôle au niveau national, des objectifs de développement équilibré du territoire anglais. Pour A.M. MOUNTIFIELD : « *avant de*

vouloir jouer un rôle à l'international, [la subregion] veut être compétitive sur son propre territoire ».

De ce constat nous pouvons tirer deux hypothèses : soit ce que nous avons avancé dans notre modèle sur le rôle des city-regions à l'international était faux, et les city-regions (ainsi que les subregions) n'ont qu'un rôle local et national, ce qui les rapprocherait des intercommunalités françaises ; soit il existe une différence entre les objectifs des subregions et des city-regions. Nous pourrions répondre à cette deuxième hypothèse en étudiant les deux city-regions de Bristol et Birmingham.

c) Les MAAs, des contrats nécessaires pour réaliser les ambitions du PUSH

Intéressons-nous maintenant à l'organisation du PUSH. Composé initialement de 6 autorités locales, le comité décisionnaire du PUSH est à présent un partenariat entre 11 autorités locales (le Hampshire County Council, les Portsmouth and Southampton City Councils, les East Hampshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, et Test Valley Borough/District Councils, et le Winchester City Council), des agences régionales (telles les Regional Development Agencies), ainsi que des *Chief executives* non élus. Les membres élus sont issus de différents partis, *liberal*, *democrats*, *conservatives* ou du *labour party*.

Les relations verticales entre différents niveaux hiérarchiques (national, régional et local) sont donc bien développées au niveau du PUSH. Cependant, on remarquera dans la composition de ce comité l'absence de membres des secteurs privé ou public : ni habitant, ni association, ni entreprise privée.

Néanmoins, PUSH travaille sur tous ses projets en collaboration avec des « agences publiques et des partenaires issus de tous les secteurs » (www.push.gov.uk, 2010) : ces partenariats sont formalisés à travers le South Hampshire Agreement 2006-2026, qui est l'un des 15 MAAs que nous avons définis précédemment. Ce Multi-Area Agreement est censé aider PUSH à atteindre ses objectifs : grâce à ce contrat, les autorités locales pensent développer de nouvelles relations avec le Gouvernement Central, et, en partageant avec lui leurs objectifs, accélérer la mise en place des politiques et la réalisation des projets (NEWMAN, 2010).

Pour résumer, nous avons donc une structure de base, le PUSH, qui est liée à un territoire (la subregion du South Hampshire), et dans laquelle travaillent des élus, des membres des agences régionales et des professionnels au service de l'Etat (*Chief executives*). A travers un contrat, le South Hampshire Agreement (MAA), cette structure est liée avec des partenaires issus des secteurs privé et public.

Cette **méthode de gouvernance** paraît correspondre aux souhaits des city-regions :

- Tout d'abord, le « partenariat » PUSH/MAA paraît apporter la **flexibilité** voulue : les acteurs qui interviennent dans les politiques et les projets ne sont pas

permanents, mais sont liés au PUSH par un contrat ; ceci permet de faire évoluer la liste des acteurs au fil du temps et des projets : si un partenaire n'est pas intéressé ou concerné par un projet, il peut décider de ne pas intervenir, ou de quitter le partenariat si et quand il le désire. Ceci permet ainsi de cibler les personnes les plus pertinentes et les plus intéressantes pour le projet, et d'obtenir une meilleure efficacité dans le travail effectué et des solutions « sur-mesure » (NEWMAN, 2009).

- De plus, comme nous l'avons expliqué en première partie de cette recherche, toute structure de gouvernance doit développer les relations horizontales et verticales. On retrouve ces **relations verticales** à l'intérieur de la structure qui gère l'aménagement du territoire, le PUSH, grâce à la présence d'élus locaux, de membres des agences régionales et de chief executives, au service de l'Etat. Grâce au MAA, des **relations horizontales** sont développées, en intégrant les secteurs privé et public dans les décisions des politiques. D'après I. NEWMAN, le MAA a permis de toucher des partenaires qui ne s'intéressaient pas du tout au PUSH avant, comme certains chefs d'entreprise. Ces nouveaux partenariats constituent, en plus d'une diversité d'acteurs, une nouvelle source de financements pour les projets.

Il est assez difficile de connaître les effets, bénéfiques ou non, de ce MAA sur le territoire de la subregion du South Hampshire. Pour I. NEWMAN, qui a fait un premier bilan sur cette expérience, le plus grand bénéfice de ce partenariat a été d'obliger les acteurs à définir une vision commune pour le futur de leur territoire, à penser aux enjeux globaux de la région, sans se préoccuper des différents intérêts politiques ou territoriaux. Les MAAs seraient l'initiative la plus opportune pour « **défier** » les « **limites artificielles des frontières** » (LGA, 2007).

I. NEWMAN ajoute que cette réflexion a été possible et facilitée par le fait que l'on parle d'une « *real economic area* » (ce que nous avons appelé une région fonctionnelle), qui a produit des partenariats « logiques ». Concernant ce dernier point, nous avons déjà pointé le fait que les limites de la subregion du South Hampshire ont certainement été déterminées suite à des tractations politiques, mais ne correspondent pas à une TTWA : le South Hampshire n'a donc rien d'une région fonctionnelle.

La question de la **légitimité** des décisions prises sous l'égide du MAA se pose : est-il démocratique que des membres des secteurs privé et public prennent des décisions pour leur territoire, alors que personne ne les a jamais élus ? Les partenaires des MAAs espèrent éviter ces problèmes de légitimité en travaillant de manière aussi transparente que possible, notamment concernant les décisions qui sont prises.

Ce premier cas d'étude laisse déjà entrevoir des différences entre la pratique et le modèle de référence. En premier lieu, des différences au niveau de la définition du périmètre de la subregion : si, comme nous l'avons montré précédemment, le plus pertinent est en théorie de donner au territoire les limites du bassin d'emploi (TTWA), dans la réalité les deux périmètres de coïncident pas. Ensuite, des différences au niveau des objectifs de cette subregion : il n'est jamais fait mention de compétition ou de concurrence avec des villes européennes ou internationales, mais seulement de développement économique et de réduction des inégalités au niveau local, ou national.

Ces subregions font donc plus penser aux intercommunalités françaises, centrées sur un développement local, qu'aux régions métropolitaines que nous avons définies précédemment, ouvertes sur l'extérieur.

22. The West of England city-region, Greater Bristol ou CUBA?



La présentation sur la city-region de Bristol a été faite par Kate Hoare, Responsable du service de Développement stratégique de la city-region du West of England.

La West of England city-region, ou Greater Bristol, est centrée autour des villes de Bristol, Bath et Weston super Mare ; elle a une population d'environ 1 million de personnes et représente 2,4% du GVA anglais.

Carte 14: Localisation de la city-region du West of England

Source : "Greater Bristol", K. HOARE

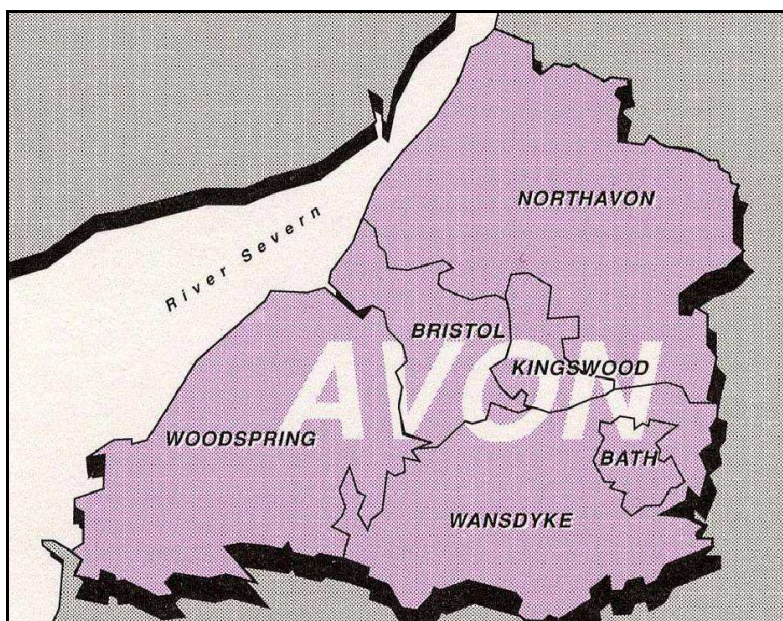
La city-region compte plus de 500 000 actifs, dont les 2/3 travaillent dans l'aire urbaine de Bristol. Les déplacements pendulaires à l'intérieur de la city-region se font donc surtout vers Bristol, et à plus faible échelle vers Bath.

a) La city-region : même après 50 ans d'existence, elle n'est toujours pas clairement définie

Le débat sur la **création d'une city-region** autour de Bristol n'est pas nouveau puisqu'il existait déjà dans les **années 60** : il a toujours été évident que le développement de la ville ne pouvait se faire qu'avec un travail à l'échelle régionale. En 1974, un premier groupe régional s'est créé, le Avon County Council, où étaient représentés les 6 District Councils de la région.

Carte 15: Le Avon County Council, 1974

Source : "Greater Bristol", K. HOARE



Le Avon County Council a produit différents documents de gestion du territoire, à l'échelle de la région Avon et de chaque District, les *District Local Development Plans*, ainsi que des travaux sur le transport.

En 1996, une totale réorganisation des gouvernements locaux **abolit le Avon County Council**, et laisse place à 4 nouvelles autorités locales, qui se partagent le même territoire : Bath and North East Somerset, City of Bristol, North Somerset et South Gloucestershire. Est ainsi créé le **Bristol City Council**, qui va gérer l'aménagement au sein des frontières de la ville, et récupère notamment les compétences du Avon County Council en matière d'écoles, d'infrastructures routières, de soin aux personnes âgées, etc. Pour le *Bristol News*, journal d'informations du City Council nouvellement créé, ceci va permettre de :

- [Put] an end to confusion about which council runs which service in Bristol
- [Enable] clearer accountability to the people of Bristol
- [Give] a single democratic voice for Bristol

Bristol News, (1974)

Le nouveau Bristol City Council devrait donc simplifier la gestion du territoire, notamment pour la population. Cependant, avec la création de ce nouvel échelon, la nécessité de gérer le territoire à l'échelle régionale a été complètement perdue de vue.

En 2001, les 4 autorités locales recommencent à travailler ensemble, et écrivent un document collectif qui va remplacer le Avon County Structure Plan, écrit dans les

années 70. A partir de 2002, le débat sur la city-region redevient d'actualité, et se concrétise en 2004 par la création de la **West of England city-region** et du West of England Partnership, autorité qui gère ce territoire (l'équivalent pour le Greater Bristol du PUSH, dont nous parlions pour le South Hampshire).

Aujourd'hui, l'existence et la nécessité de la city-region sont reconnues par tous ; cependant, des discussions persistent sur le nom à donner à ce territoire : Greater Bristol, West of England city-region, ou même CUBA (the County that Used to Be Avon) sont indifféremment employés pour désigner ce territoire. Ceci montre les difficultés qui subsistent pour définir la city-region : faut-il un territoire centré sur Bristol, une city-region pour l'ensemble de la région South-West ?

Par ailleurs, on a pour la West of England city-region le même constat que pour la subregion du South Hampshire : dans les textes et les sites internet qui traitent du sujet (notamment les sites anglais du Gouvernement), le territoire est souvent désigné comme une **subregion**, et non comme une city-region. Pourtant, contrairement au cas d'étude précédent, Bristol fait partie des Core Cities. Ceci pose les mêmes questions que précédemment sur la définition d'une city-region et les différences avec une subregion, auxquelles nous allons répondre en étudiant les objectifs du Greater Bristol.

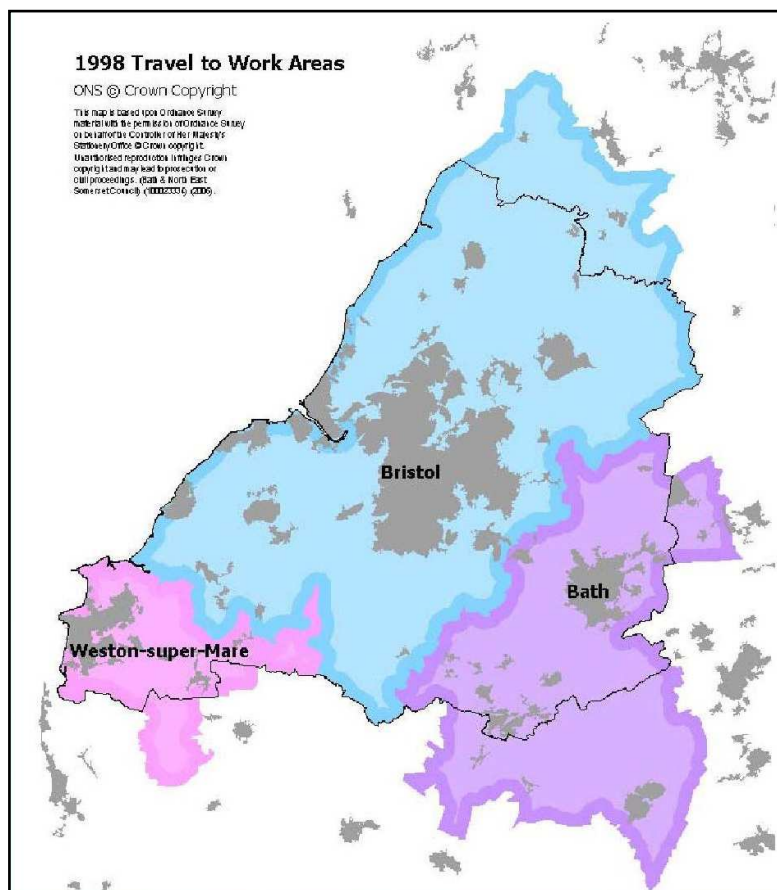
b) Des limites de la city-region « théoriquement » incohérentes

Les difficultés sur le nom de la city-region se retrouvent dans des **difficultés** à déterminer les **frontières** du territoire. D'après K. HOARE, le territoire de Bristol a plus de liens avec le Nord de l'Angleterre, avec Manchester par exemple, qu'avec la Cornouailles. Mais il « fallait » selon elle une city-region en Cornouailles. C'est pourquoi le territoire de la City-region of the West of England est tourné vers la Cornouailles et comprend, en plus de la métropole de Bristol, les villes de Bath et Weston-super-Mare, plus quelques autres plus petites villes.

Dans ce « besoin » de city-region pour un territoire qui n'est apparemment pas une région fonctionnelle vu le peu de liens qui existent entre Bristol et la Cornouailles, on retrouve, comme pour le South Hampshire, l'importance des questions politiques : la subregion du Greater Bristol a été créée en dépit du fait que ce n'est a priori pas un territoire pertinent à l'échelle régionale.

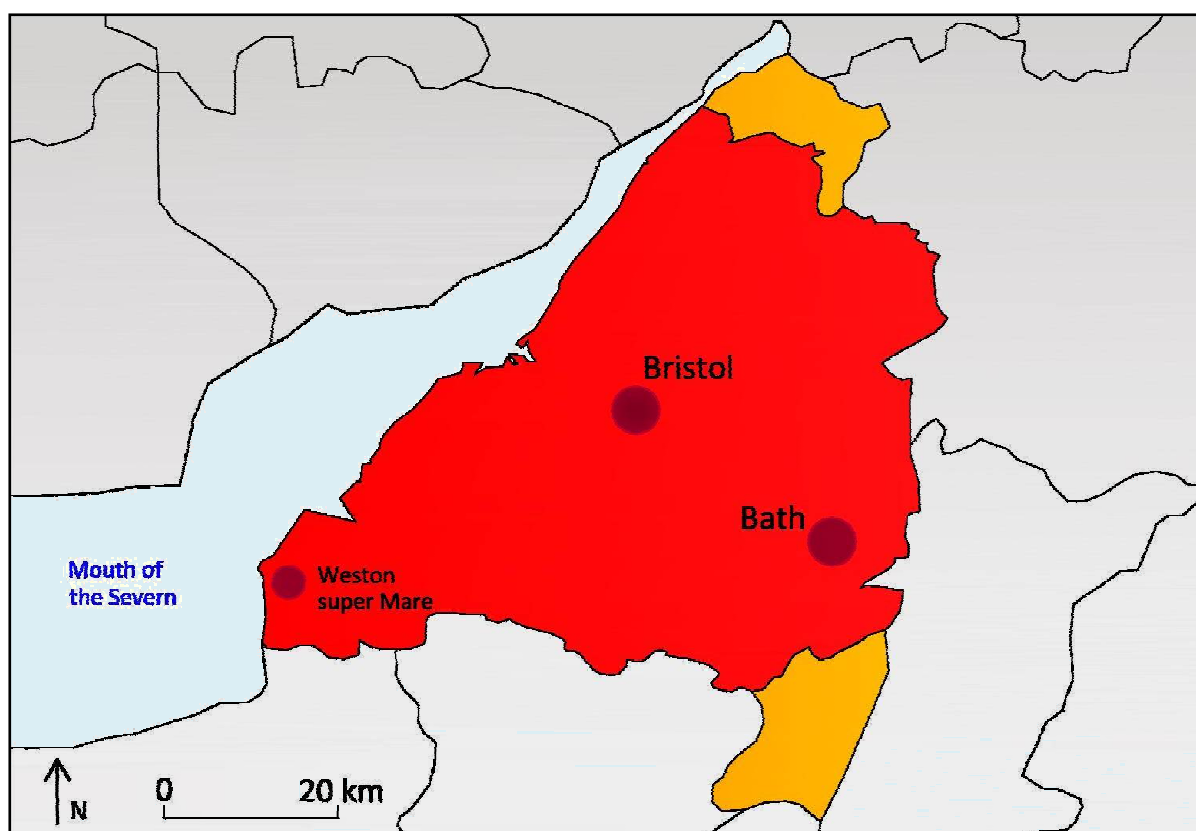
D'après notre modèle, les limites de la city-region (ou subregion) du Greater Bristol devraient correspondre aux limites des TTWA de la région. Les cartes ci-dessous montrent le périmètre de la West of England City-region et les limites des TTWA de la région, en 1998 et 2001.

 Périimètre de la city-region



Carte 16 : Périimètre de la city-region et des TTWA de 1998

Source : « Greater Bristol », K. HOARE 2010



Carte 17: Périimètre de la city-region et TTWA de 2001

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Les limites des TTWA ont évolué entre 1998 et 2001, avec notamment l'entrée de Weston super Mare dans le TTWA de Bristol. Mais les limites de la city-region ne leur correspondent pas, ni en 1998 ni en 2001.

En réalité, **les limites** du Greater Bristol correspondent à celles du premier territoire créé à l'échelle régionale en 1974 : le Avon County Council. Même après les diverses modifications qui ont été apportées à l'organisation des gouvernements locaux en 1996 puis en 2004, les périmètres n'ont jamais été modifiés. En conséquence, les limites de la West of England city-region coïncident bien avec une TTWA, mais avec celle de 1950 : en effet, les limites du Avon County Council avaient été déterminées à partir des TTWA de 1950. On peut vérifier en comparant les cartes 15 et 17 (p. 65 et 67) que les périmètres coïncident effectivement.

Se pose alors la question de la **pertinence de ces limites** : comme nous venons de le voir en comparant les cartes des TTWA de 1998 et 2001 (cartes 16 et 17), les périmètres des TTWA, et donc les déplacements pendulaires à l'intérieur d'un territoire, évoluent très rapidement, même si les modifications ne sont pas majeures. La city-region est en théorie une région fonctionnelle, et doit correspondre aux pratiques quotidiennes de la population, en termes de déplacements pendulaires notamment. Il est pourtant impossible que des limites déterminées en 1950, à partir des données et de la réalité de l'époque, correspondent à la réalité d'aujourd'hui. Le périmètre du Greater Bristol n'est donc en théorie pas le périmètre le plus adapté pour mener des politiques d'aménagement, notamment dans le secteur du transport.

c) La signature d'un MAA pour aider la city-region à atteindre ses objectifs

Contrairement à la subregion du South Hampshire, qui connaissait des problèmes d'inégalités au sein de son territoire, le Greater Bristol a connu depuis quelques années une croissance économique rapide : ceci amène d'autres enjeux, comme le manque de maisons, des problèmes d'embouteillages, la forte demande de nouveaux espaces à urbaniser, et de nombreuses questions qu'il est préférable de traiter à un niveau subrégional. Tous ces objectifs font évidemment partie, comme dans le cas d'étude précédent, d'un objectif plus large de **compétitivité et de « sustainable economic growth »** (croissance économique durable) (www.southwestrda.org.uk, 2010).

Notons que sur le site du West of England Partnership (WEP), chargé de la gestion de la city-region, l'un des objectifs annoncés est de « *Promote the interests of the sub-region regionally, nationally, and in Europe* » (promouvoir les intérêts de la subregion aux niveaux régional, national, et européen). Ceci distingue la city-region de Bristol de la subregion du South Hampshire.

Pour répondre à ces enjeux, le West of England Partnership (qui regroupe les 4 autorités locales de la région) a signé en septembre 2009 un Multi-Area Agreement qui le lie à différents partenaires :

- l'Etat, à travers les Ministères du Local Government et du South West,
- des agences publiques (South West RDA, South Regional Agency, Homes and Communities Agency et Highways Agency, Somerset County Council, etc.),
- des Quangos (Learning and Skills Council et Jobcentre Plus),
- sept partenaires du secteur privé issus des domaines du social, de l'économie et de l'environnement. Le choix de ces partenaires est revu tous les ans en Mai par le WEP, pour confirmer ou faire varier la liste des acteurs.

On notera que, conformément à ce que nous avons dit dans la partie traitant des MAAs, la population n'est pas représentée parmi ces partenaires.

Ces acteurs sont ensuite organisés en comités (« *boards* ») et travaillent sur chacun des enjeux et actions fixés par le MAA en matière de croissance, de trafic, de logements, etc. Parmi ces actions, aucune ne vise spécifiquement à répondre à l'objectif annoncé de compétitivité aux niveaux national et européen.

Pour aider le WEP à atteindre ces objectifs, l'**Etat** s'engage en contrepartie à accorder **plus de liberté et de flexibilité** à la city-region. Ce partenariat, qui assure un fort pouvoir du Gouvernement sur la city-region, remet en question l'indépendance du territoire. Pour K. HOARE, « *il est nécessaire de céder un peu d'autonomie pour pouvoir faire de la stratégie* ».

L'étude de la city-region de Bristol et de la subregion du South Hampshire amène des conclusions similaires : un MAA a été signé pour aider la city-region à atteindre ses objectifs et aider le territoire à attirer croissance et entreprises, et à se développer économiquement. Ce contrat lie le West of England Partnership avec le Gouvernement central, ce qui remet en question l'autonomie du territoire. Des débats sur le périmètre de la city-region, ainsi que sur le concept même de city-region ou de subregion subsistent encore, qui montrent les difficultés à travailler à une échelle submunicipale.

23. Du Greater Manchester County à la Manchester City-region, le retour du millefeuille territorial

Les deux études de cas précédentes nous ont permis de tirer des premières conclusions sur la réalité des city-regions : on a ainsi pu s'apercevoir que la pratique et la « théorie » divergent sur la définition du périmètre de ces territoires, ainsi que sur leurs objectifs, censés d'après le modèle de référence être « globaux », et qui sont soit complètement absents (comme pour la subregion du South Hampshire), soit annoncés mais pas suivis d'actions concrètes (comme pour la West of England city-region). L'étude qui suit va nous permettre de vérifier rapidement ces premières conclusions.

a) Depuis 1974, une succession de « city-regions »



L'historique des city-regions autour de Manchester rappelle un peu ce que nous venons de voir pour la subregion de Bristol. Trois périmètres différents et trois instances différentes se sont succédés au fil des années pour gérer les questions d'aménagement à l'échelle régionale autour de Manchester : ceci montre bien les difficultés que rencontrent les territoires pour s'accorder sur l'espace adapté pour traiter ces enjeux.

Carte 18: Localisation de Manchester

Source : « Greater Bristol, K. HOARE »

Réalisation : M. HUYGHE

Revenons rapidement sur l'histoire de chacun de ces territoires :

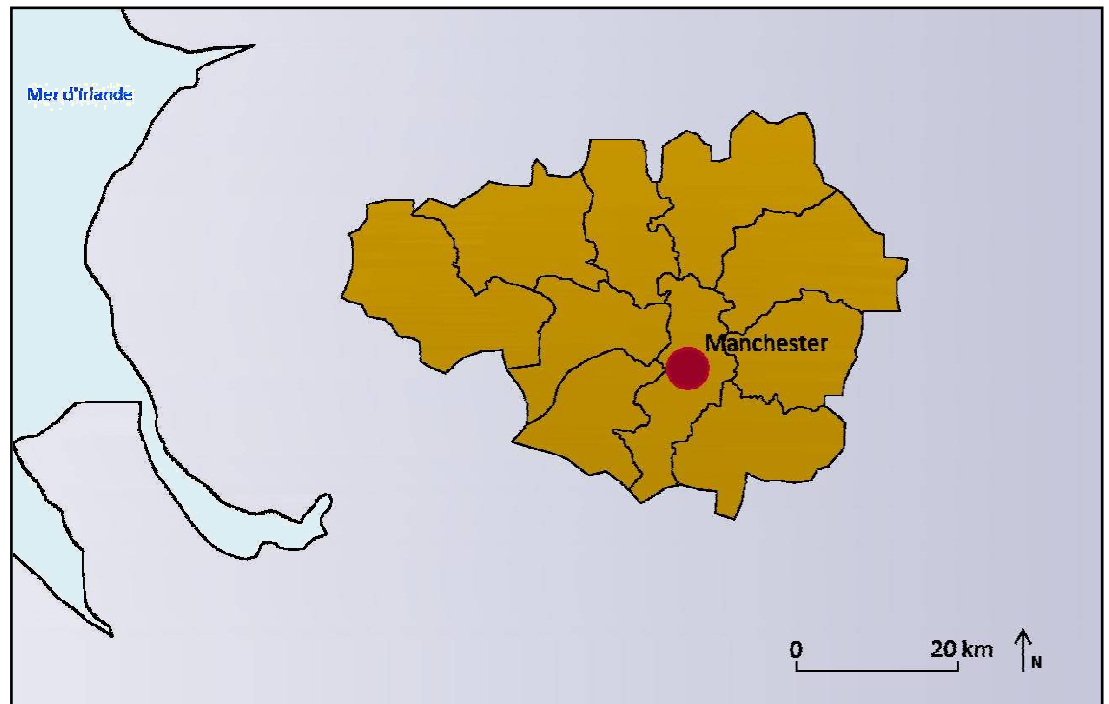
- En Avril 1974 a été créé le **Greater Manchester County**, composé de 10 districts de la région de Manchester, et qui regroupait une population de 2,6 millions de personnes ; son objectif principal, tout comme le Avon County Council autour de Bristol, était d'améliorer les conditions de vie dans le territoire. Dans le numéro du *Times* du 1^{er} avril 1974, la création de ce nouvel échelon était vue comme un moyen de :

« [...] reconcile *familiar geography* which commands a certain amount of affection and loyalty, with the scale of operations on which modern planning methods can work effectively.»

The Times (1974)

« [...] de réconcilier la *géographie familière*, qui inspire affection et loyauté, avec une échelle des opérations à laquelle l'aménagement moderne peut opérer de manière efficace »

Déjà en 1974, il était donc question de « **géographie familière** » : il n'est pas question de bassin de vie ou d'emploi, mais on retrouve ici l'idée qu'on emploie encore aujourd'hui d'espace pratiqué quotidiennement. On avait déjà à l'époque l'ambition de créer l'espace qui serait le plus pertinent et le plus adapté à la réalité des modes de vie des populations.



Carte 19: Périmètre du Greater Manchester County (1974)

Source : Local Government in England and Wales: A Guide to the New System

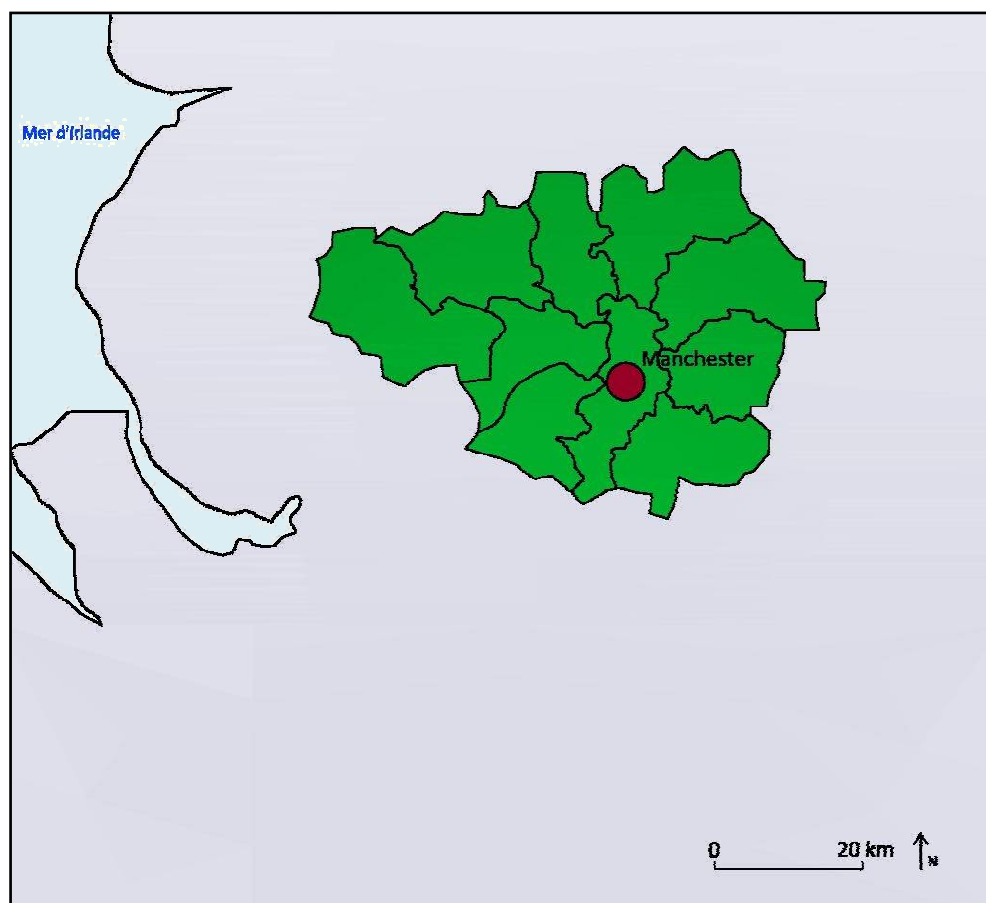
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

● Centres urbains
 ■ Limites du Greater Manchester County

Ce territoire était géré par le Greater Manchester County Council, qui regroupait des représentants des 10 districts. Comme le Avon County Council, il a été chargé de produire le *Structure Plan* pour le territoire, un document d'orientation.

- En 1986, le **Greater Manchester County est aboli** : les 10 districts ont récupéré la plupart de ses compétences, et créé chacun un City Council. Cependant, certaines questions, telles la gestion des déchets, du risque incendie, les transports publics, ne pouvaient être traitées qu'au niveau « sub-districtal », plus stratégique : une nouvelle autorité est donc créée.

L'**AGMA** (Association of Greater Manchester authorities) voit le jour en 1986, et représente les 10 districts. Son périmètre, la city-region du Greater Manchester, correspond aux limites de l'ancien Greater Manchester County.



Carte 20: Périmètre de la city-region du Greater Manchester (1986)

Source : Local Government in England and Wales: A Guide to the New System

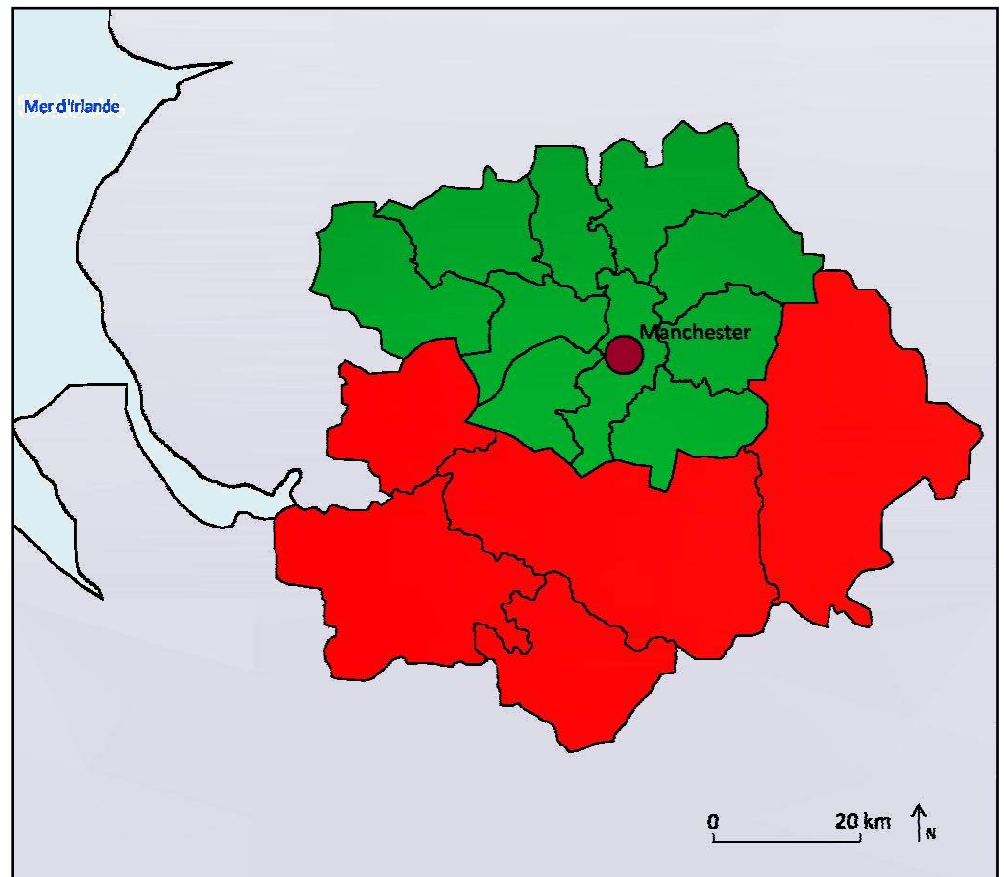
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites du Greater Manchester

Comme à Bristol et dans le South Hampshire, un **MAA** a été signé en 2008 entre l'AGMA, le Gouvernement Central, et des entreprises de la région. L'objectif principal est, encore une fois, de « maximiser la prospérité économique [du territoire] tout en s'attaquant aux problèmes d'inégalités de développement, d'ici à 2011 » (Bolton Council, 2008).

▪ Enfin, en 2009, les city-regions de Manchester et Leeds ont été sélectionnées dans le *United Kingdom Budget* comme des « **city-regions pilotes** ». En effet, d'après R. LEESE, Leader du Manchester City Council, « *Manchester serait, à l'extérieur de Londres, l'une des rares métropoles [anglaises] à pouvoir être un pôle de croissance à l'échelle globale* » (www.agma.gov.uk, 2010). Le Gouvernement Central ferait bénéficier ces territoires expérimentaux de plus de « liberté et de flexibilité », l'objectif final étant de voir en quoi cela pourrait aider les territoires à mieux gérer leur croissance économique et à se développer de manière durable (www.agma.gov.uk, 2010). De plus, contrairement aux autres city-regions qui sont membres du Core Cities Group, comme Bristol par exemple, ces nouvelles city-regions auraient véritablement un statut particulier dans le paysage législatif anglais, qui leur donnerait des responsabilités et une autorité que les autres n'ont pas.

Cette nouvelle city-region, la (Greater) Manchester City-region, regroupe les 10 districts d'origine, plus 5 nouveaux districts au sud et à l'est. Au total, ce territoire compte une population de 3,2 millions d'habitants (recensement de 2001). La Manchester city-region sera gouvernée par le Greater Manchester Combined Authority, qui sera instituée le 1 avril 2011.



Carte 21: Périmètre de la Manchester city-region (2009)

Source : www.manchestersalfordhmr.co.uk

Réalisation : M. HUYGHE, 2010



L'AGMA, qui reste l'autorité gouvernante jusqu'à l'institution du GMCA, retransmet sur son site (www.agma.gov.uk, 2010) un séminaire intitulé *What will the City-region do for us ?*, qui s'est tenu en 2009 à Manchester. Le but de ce colloque, auquel ont participé des représentants des différents City Councils, ainsi que des agences d'urbanisme, était d'interroger les 15 districts membres de la future city-region sur leurs attentes.

Plusieurs idées ressortent des présentations et de la consultation des City councils :

- Les futurs membres de la city-region se disent conscients que les bassins économiques, d'emploi et d'éducation ne respectent pas les barrières administratives, et qu'ils ne peuvent donc pas être gérés par une autorité unique.

- Pour Richard LEESE, Leader du Manchester City Council :

“[...] the subregional base is the most sensible unit for planning and economic development, because it is that that is the closest to the real economy; it is still an approximation, but it is the closest approximation. The subregion makes more sense.”

LEESE (2009)

« [...] la subregion est l'aire la plus judicieuse pour faire de l'aménagement et du développement économique, parce que c'est celle qui correspond le mieux à la réalité économique ; c'est toujours une approximation, mais c'est celle qui est la plus proche. La subregion est l'espace qui a le plus de sens. »

- Pour R. LEESE, les city-regions sont les « *key drivers* » de l'économie, les moteurs de l'économie.

On retrouve donc dans ces discours les idées que nous avons développées jusqu'à maintenant : pour les acteurs du territoire, la city-region a surtout un rôle de **développement économique**, et doit permettre de gérer les enjeux qui dépassent les barrières administratives ; pour cela, ses frontières doivent correspondre le plus possible à la réalité de l'économie.

Deux choses sont surprenantes :

- D'une part, la région de Manchester connaît bien le concept de city-region, puisque la nouvelle Manchester city-region de 2009 succède à la city-region du Greater Manchester de 1986 et au Greater Manchester County de 1974. Après plus de 25 ans de travail à l'échelle régionale, il est donc étonnant que les acteurs voient cette nouvelle city-region comme un moyen de régler les **enjeux qui dépassent les frontières**. Ceci aurait déjà dû être le cas pour les territoires précédents. Cependant, comme le fait remarquer R. LEESE :

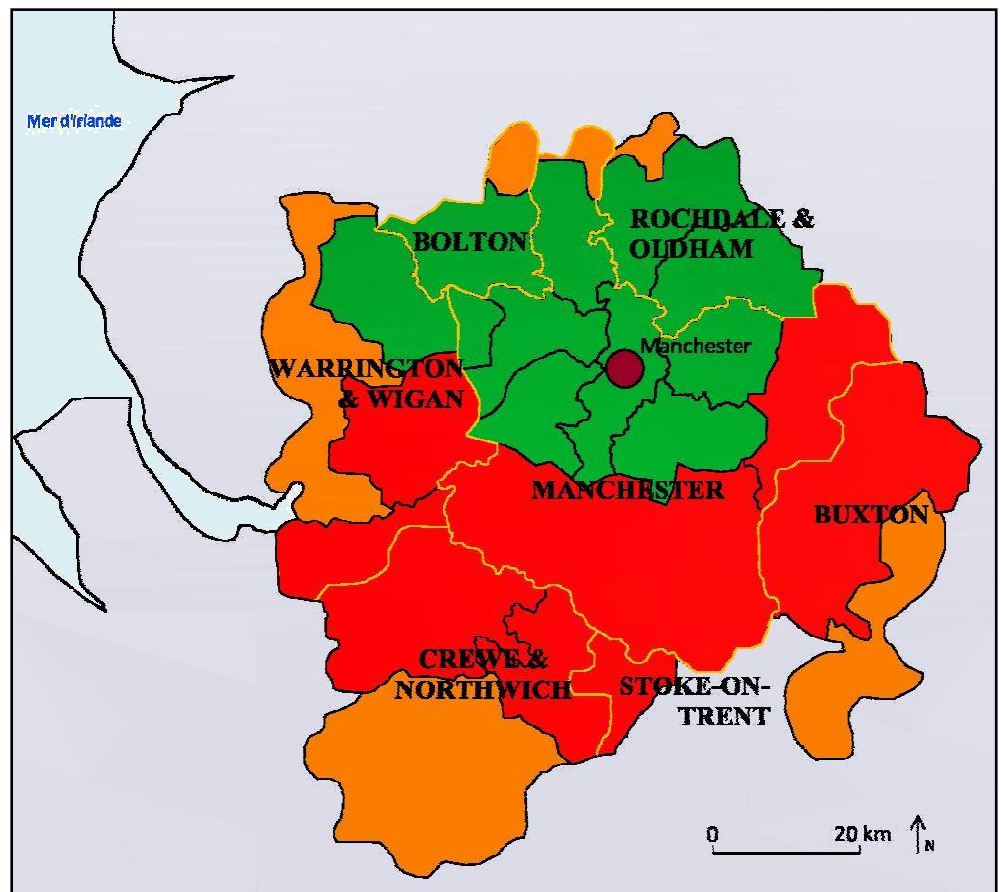
“If you said to 10 authorities: “Should we work together in order to improve our overall economic performances?”, it would be a bit hard to say no. But in Greater Manchester, we have been doing it for quite a long time!”

LEESE (2009)

« Si vous disiez à 10 autorités : « Devrions-nous travailler ensemble, pour améliorer globalement nos performances économiques ? », il serait un peu difficile de dire non. Pourtant, dans le Greater Manchester, c'est ce que nous faisons depuis un petit moment ! »

Ainsi, même avec l'existence de la city-region du Greater Manchester, créée en 1986, et de l'AGMA, qui était censée justement représenter les 10 districts et les aider à améliorer la qualité de vie sur le territoire et à se développer économiquement, les différentes autorités n'ont pas eu l'impression d'un travail collectif. Peut-être est-ce dû au fait que les city-regions, bien que leur utilité et leur existence soient reconnues par le Gouvernement, ne sont pas reconnues au niveau législatif ; ils voient donc cette nouvelle city-region, qui aura elle une vraie existence juridique, comme une nouvelle opportunité et une réponse possible à cette attente de travail collectif.

▪ D'autre part, les acteurs parlent d'une city-region qui corresponde à la **réalité économique**. Dans la théorie, les limites qui correspondent le mieux à cette réalité sont celles du bassin d'emploi. Pourtant, comme le montre la carte ci-dessous, le périmètre de la Manchester City-region ne respecte pas les limites des TTWA définies par l'institut de Statistiques anglais en 2001 : la city-region n'est complètement comprise dans aucune des TTWA (les limites des différentes TTWA sont représentées par les contours jaunes sur la carte).



Carte 22: Périmètres des TTWA de la région de Manchester (2001)

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites du Greater Manchester
- Limites de la Greater Manchester city-region
- Limites de districts
- Limites des Travel-to-Work Areas
- Buxton Noms des TTWAs

b) Comparaison du cas de Manchester avec les autres cas d'étude

▪ Subregion ou city-region ?

Comme nous l'avions déjà remarqué en étudiant les cas de Bristol et du South Hampshire, **aucune distinction** n'est faite, ni dans les politiques ni dans les discours, entre les subregions et les city-regions. Ici encore, les membres de l'AGMA ou des City Councils parlent indifféremment de city-region ou de subregion.

▪ Des objectifs globaux relativement absents.

Comme les autres city-regions, la Greater Manchester city-region joue un rôle de moteur de l'économie pour son territoire, au **niveau local**. A Bristol et dans le South Hampshire, il n'y avait aucune trace des objectifs « globaux » tels que nous les avons définis, aucune volonté pour les métropoles de devenir un réel contrepoids par rapport aux 5 pôles du Pentagone, de jouer un rôle à l'échelle Européenne. Pour le cas de Manchester, on retrouve pour la première fois un peu cette idée de métropole concurrente et compétitive : comme nous l'avons dit précédemment, Manchester a été retenue dans le *United Kingdom Budget 2009* comme un potentiel « pôle de croissance à l'échelle globale », et a été sélectionnée comme city-region pilote avec Leeds.

On peut donc supposer que Manchester et Leeds seraient les métropoles les plus « fortes » d'Angleterre, au regard des critères que nous avons définis précédemment¹⁸, et qu'elles seules seraient capables de jouer ce rôle de contrepoids à l'international.

▪ City-regions et régions métropolitaines, des espaces équivalents ?

Ce sujet nous amène à la comparaison des city-regions et des régions métropolitaines : à la fin de la première partie de cette recherche, nous avons conclu que les city-regions jouaient le double rôle des régions métropolitaines (de par leurs objectifs « globaux ») et des intercommunalités (objectifs de développement local). Visiblement, les objectifs globaux ne seraient poursuivis que par très peu de city-regions, i.e. seulement les city-regions qui ont le poids nécessaire.

« L'AGMA ressemble à une intercommunalité française, dans ses objectifs (œuvrer pour le développement économique, pour la coordination des services publics ou pour la construction d'équipements en commun), comme dans ses structures (pas d' élu direct, mais un conseil de représentants de chaque composante). »

BAILONI M. (2008)

¹⁸ Voir définition des régions métropolitaines et des city-regions p. 19

Ainsi, comme le suggère M. BAILONI pour l'AGMA¹⁹, la plupart des city-regions seraient seulement les **équivalents anglais des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines françaises**.

¹⁹ A noter que M. Bailoni fait ici une confusion entre la city-region du Greater Manchester, le territoire, que l'on peut effectivement comparer à une intercommunalité française, et l'AGMA, qui est la structure de gouvernance en charge de ce territoire.

Conclusion

Grâce aux trois études que nous venons de faire, nous avons pu relever de nombreuses analogies et points communs entre les city-regions, et remarquer que la réalité de ces espaces régionaux diffère beaucoup du modèle de référence que nous avons développé dans la première partie de cette recherche. Nous pouvons donc dès à présent en tirer quelques conclusions.

Comme nous avons pu le voir dans les trois cas d'étude, les city-regions sont des espaces en perpétuelle évolution, aux niveaux de leur périmètre ou de leurs structures de gouvernance. Les city-regions actuelles sont des conséquences de l'histoire du territoire, le résultat des lois du Gouvernement Central et des différents zonages qui se sont succédés. Alors que notre modèle préconise de faire correspondre le périmètre des city-regions aux Travel-To-Work areas, la pratique montre que ce n'est pratiquement jamais le cas. Au mieux, comme à Bristol, les dirigeants ont conscience de cette recommandation, et s'efforcent d'adapter les limites actuelles pour les faire correspondre aux bassins d'emploi. Dans le « pire » des cas, comme à Manchester, les périmètres ne correspondent pas du tout : la city-region étant déjà instituée et ses limites avalisées, il va être difficile de les adapter.

Un autre constat peut être fait : même si nos trois cas d'étude sont tous des city-regions (ou des subregions), il y a de fortes disparités dans leurs superficies et leurs populations. Comme le montre le tableau en annexe (p. 99), qui regroupe les principales données chiffrées concernant les city-regions, leur population varie du simple au triple (1 millions d'habitants pour la city-region de Bristol, plus de 3 millions pour Manchester), et leurs superficies vont de 500 à 5 000 km².

Ces deux constats peuvent être expliqués par les processus qui sont à l'origine de ces périmètres : au vu des trois expériences, nous pouvons supposer que lors de la détermination des limites des city-regions, ce sont les questions politiques qui prévalent, laissant de côté la logique qui voudrait que les city-regions adoptent le périmètre statistique des TTWA, approximation la meilleure des territoires pratiqués quotidiennement par la population. En conséquence, nous nous retrouvons avec des espaces de tailles et d'objectifs très variés, des territoires tous particuliers et spécifiques, qui ne forment pas un ensemble cohérent de city-regions à l'échelle nationale.

Cependant, cette variété de périmètres est en réalité pour l'instant un faux problème : les city-regions n'ayant jusqu'à maintenant pas un véritable statut dans le paysage législatif anglais, leurs limites n'ont pas de valeur légale (comme en ont en France les limites des départements ou des régions). Pour l'instant, ce manque de cohérence n'a donc pas posé problème, mais il en deviendra peut-être un avec le développement des « vraies » city-regions de Manchester et Leeds, qui seront reconnues comme un nouvel échelon à part entière par le Gouvernement : à ce moment-là, il faudra certainement se mettre d'accord sur des limites cohérentes et identiques pour toutes les city-regions.

Cette question de détermination des limites est bien l'un des principaux problèmes que rencontrent les city-regions : alors qu'elles sont censées être des territoires fonctionnels, adaptés aux pratiques de la population et adaptables, on voit bien que dans la réalité, la pratique impose que leurs périmètres soient complètement arrêtés et « figés ». Ainsi, il est probable, quoi que cela n'ait pas été prouvé, que les city-regions ne puissent pas être des espaces parfaitement adéquats pour répondre aux enjeux du territoire : pour ce faire, il faudrait que les city-regions et leurs périmètres puissent s'adapter à chaque enjeu, chaque problème que rencontre le territoire.

Au niveau des objectifs que poursuivent ces city-regions : contrairement à ce que le modèle de référence développé avait prévu, dans lequel les city-regions avaient à la fois des objectifs globaux et locaux, il apparaît que les city-regions ont principalement des objectifs locaux, qui les font se rapprocher des communautés urbaines françaises. Toujours à travers des objectifs de développement économique, les city-regions cherchent à développer localement leur territoire, réduire les inégalités, améliorer la qualité de vie de leurs populations.

La seule exception parmi les city-regions est Manchester, qui semble seule capable de poursuivre des objectifs à l'international. Avec Leeds, elles ont été sélectionnées comme city-regions pilotes pour servir de pôles de croissance au niveau global. Peut-être peut-on ainsi faire une différence entre ces nouvelles city-regions et les actuelles city-regions/subregions, et ainsi se rapprocher du modèle : on aurait donc des subregions équivalentes aux communautés urbaines, et des nouvelles city-regions équivalentes aux régions métropolitaines.

Ceci nous permettrait de répondre à l'hypothèse que nous avons faite au début de l'étude sur la subregion du South Hampshire : est-ce que les city-regions et les subregions sont considérées comme des espaces équivalents en Angleterre ? Pour l'instant, ces deux espaces semblent similaires, mais vont peut être se différencier avec l'émergence des city-regions pilotes de Manchester et Leeds.

Au niveau de la gouvernance de ces espaces on a là encore beaucoup de points communs entre toutes les city-regions : les city-regions sont gouvernées par des structures qui regroupent des représentants des districts-membres et se déclinent en commissions, et qui ressemblent beaucoup aux structures en charge des intercommunalités françaises aujourd'hui ; des contrats, sous forme de MAAs, sont passés avec le Gouvernement Central et des partenaires des secteurs privé et public. Les territoires ont encore peu de recul sur ces partenariats, puisque les premiers ont été signés en 2008. On ne peut donc pas encore savoir s'ils permettent réellement d'améliorer les résultats des city-regions, et s'ils permettent notamment d'atteindre une meilleure « cohérence et une meilleure coordination des politiques », comme le suggérait le rapport de l'ORATE²⁰ ; il sera notamment intéressant de voir si l'aide de l'Etat, qui fait bénéficier les city-regions de plus de « liberté et de flexibilité », permet aux territoires d'être plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs.

²⁰ Voir p.39

Finalement, il est difficile de tracer un portrait global des city-regions anglaises : même si dans ces études de cas nous retrouvons des similarités, dans leurs structures de gouvernance, leur objectif général de « développement du territoire » ou leur non-respect des périmètres des TTWA par exemple, chaque city-region est vraiment spécifique. La détermination de leurs périmètres dépend des conditions particulières du territoire, de son histoire et des volontés des politiques ; les objectifs qu'elles poursuivent sont spécifiques à leur situation ; les projets et les politiques mis en œuvre dépendent des acteurs qui participent à la gouvernance du territoire.

Voyons maintenant dans cette dernière partie comment nous pouvons utiliser ces premières conclusions pour en tirer des leçons pour les régions métropolitaines.

3. Conclusion sur la réalité des city-regions : quelles leçons en tirer pour les régions métropolitaines ?

Etudier la réalité des city-regions, étudier les différents périmètres qu'elles recouvrent et leurs différents modes de gestion peut nous permettre, lors d'un prochain développement des régions métropolitaines, **d'éviter certains écueils ou difficultés** que les city-regions pourraient avoir rencontrés.

Nous avons pu tirer des premières conclusions sur cette réalité anglaise. Cependant, il faut nuancer ces résultats, notamment ceux concernant les **méthodes de gouvernance** : comme nous l'avons dit précédemment, chaque type de gouvernance est et ne peut être que spécifique à son pays, à son histoire, sa population et ses coutumes. Selon les habitudes culturelles et sociales nationales, on ne peut pas importer telle quelle une structure de gouvernance, mais on peut tout au plus s'en inspirer, étudier les expériences positives et tirer les leçons des échecs.

Ce fait a déjà été illustré dans la première partie de cette recherche, avec l'étude menée par l'ORATE, qui a noté le développement des relations verticale et horizontale de la gouvernance dans différents pays européens (c.f. p. 40) : les relations n'ont pas connu un développement équivalent dans tous les pays. Pour certaines cultures, il doit être plus facile de développer les relations horizontales, i.e. de diversifier les acteurs qui participent aux politiques et aux projets mis en place, d'intégrer la population par le biais de la concertation par exemple, de lier des liens avec le secteur privé, etc., alors que dans d'autres pays il doit être accepté plus facilement de développer des relations entre différents niveaux hiérarchiques de gouvernements (national/régional/local).

Plus que les habitudes culturelles et sociales, les habitudes « législatives » française et anglaise sont différentes : en France, la loi et le règlement jouent un rôle très important, tout est toujours légiféré, alors que l'Angleterre semble accorder moins d'importance au législatif, préférant gérer la chose publique grâce aux contrats (ce qui est bien illustré par l'utilisation des MAAs à l'échelle des city-regions), qui permettent plus de flexibilité. Les modèles de gouvernance que l'on voudra appliquer en France devront donc tenir compte de ces spécificités nationales.

Grâce à ces trois études de cas, nous avons vu que les structures de gouvernance des city-regions ressemblent beaucoup aux équipes en charge des communautés d'agglomérations ou urbaines françaises : les équipes sont composées de représentants de chaque district membre de la city-region ; des commissions chargées de régler différentes questions liées à l'aménagement du territoire (déchets, urbanisme, habitat, etc.) sont formées. De telles structures, équivalentes à celles déjà existantes pour les EPCI, permettraient une acceptation et une appropriation faciles des nouvelles régions métropolitaines pour les habitants : elles seraient donc un nouveau territoire, avec de nouvelles limites un peu floues, mais avec des représentants connus de la population.

L'intérêt des structures de gouvernance des city-regions pour les régions métropolitaines est ailleurs : la nouveauté par rapport à la gestion de la gouvernance à la française sont ces **MAAs** (Multi-Area Agreements), ces contrats qui sont passés entre la city-region, le Gouvernement Central et des partenaires divers, issus du secteur privé ou public. Ces accords, signés de manière totalement volontaire par les différentes parties, fixent les résultats à atteindre par le territoire dans une période donnée. Pour le Gouvernement, c'est une manière d'obliger les city-regions à s'attaquer à certains problèmes ; pour les city-regions, c'est un moyen d'obtenir en contrepartie plus de liberté de la part de l'Etat.

Même si, comme nous l'avons dit précédemment, nous n'avons pas encore beaucoup de recul sur ces MAAs, il semblerait que leur signature permette de faire avancer les choses, de s'assurer de la réalisation effective des projets. Les MAAs limiteraient apparemment le « *red tape* », la bureaucratie et la rigidité administrative. On peut donc voir ces partenariats comme des procédures simplificatrices, qui créent des relations entre acteurs du territoire formelles mais flexibles et permettraient de gérer au mieux les enjeux de l'espace.

La question à poser maintenant est celle de l'acceptation de tels contrats par les territoires français. Comme nous l'avons pointé précédemment, une limite de ces MAAs est la perte d'autonomie qu'ils entraînent. En Angleterre, le Gouvernement exerce beaucoup de contrôle sur les territoires régionaux : ces partenariats et cette non-indépendance vis-à-vis de l'Etat ne posent donc peut-être pas de problèmes aux city-regions. En France, le contexte est différent : suite à la décentralisation, le Gouvernement a au contraire laissé plus de latitude aux territoires pour s'organiser, gérer leur propre budget, déterminer leurs propres objectifs. Passer des contrats tels les MAAs, et avoir obligation de résultats par rapport à l'Etat serait donc peut-être vu comme un retour en arrière par les régions métropolitaines, et pourrait menacer le pouvoir de décision des collectivités et leur « indépendance organique », assurée lorsque « *les organes dirigeants des collectivités décentralisées ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central* » (www.vie-publique.fr).

D'un autre côté, la signature de partenariats avec les secteurs privé et public semble être un excellent moyen de s'assurer leur participation dans les projets, et d'en tirer le meilleur parti : expertises, points de vue originaux, parfois même capitaux de la part du secteur privé²¹. Ce dernier point fait d'ailleurs écho à la question d'indépendance : est-ce qu'un territoire qui dépend des capitaux d'une entreprise privée peut encore réussir à tenir les politiques qu'il s'était fixées ?

Comme nous l'avons noté précédemment, un point négatif de ces MAAs est qu'ils n'associent pas la société civile aux prises de décision et aux projets : les associations sont exclues de la liste des partenaires. En France, la concertation avec les habitants est un principe qui se développe, à toutes les étapes des projets, de leur réflexion à leur mise en place. Si des contrats tels les MAAs sont adaptés en France, il faudra donc absolument inclure la population aux partenaires signataires.

Voici donc les conclusions à tirer quant à la gouvernance des régions métropolitaines : ces MAAs semblent être adaptés à la gouvernance des espaces régionaux, mais il faut s'assurer qu'ils associent bien tous les acteurs du territoire. Par ailleurs, la question de la

²¹ En France, il existe déjà des partenariats public-privé (PPP), qui fonctionnent sur ce principe.

perte d'indépendance par rapport au Gouvernement va certainement soulever des questions en France.

Des conclusions intéressantes peuvent aussi être tirées en ce qui concerne la définition des **limites** des régions métropolitaines : comme nous l'avons vu grâce à ces trois études de cas, le modèle des « bassins d'emploi » ne se voit pas confirmé dans la pratique. En Angleterre, les city-regions existent déjà, et leurs limites sont issues d'anciens territoires qui ont évolué, de vieilles « city-regions », ou se sont simplement développées au fil de temps suivant les volontés des politiques : il va donc être difficile, voire impossible, d'adapter leurs périmètres pour les faire correspondre aux travel-to-work areas.

En France, il est encore possible de construire des structures de gouvernance qui coïncident avec les bassins d'emploi. De par leur définition, les bassins d'emploi respectent les limites communales : on peut donc facilement faire intervenir dans la structure de gouvernance des représentants de toutes les communes incluses dans le bassin d'emploi. Ainsi, le périmètre des régions métropolitaines correspondrait à celui que préconise notre modèle de référence.

Il faut cependant noter que les périmètres obtenus ne seraient pas des périmètres optimaux, puisque, comme nous l'avons déjà souligné, les bassins d'emploi sont les territoires qui correspondent le mieux aux régions fonctionnelles, mais ne sont toujours que des approximations.

Enfin, pour ce qui est des conclusions à tirer concernant les **objectifs** des régions métropolitaines : la réalité des city-regions a montré que dans la plupart des cas, les objectifs « globaux » dont nous avons parlé dans la première partie de cette recherche étaient oubliés au profit d'objectifs locaux, de développement économique du territoire. Seul le cas de Manchester ressort, Manchester étant apparemment, d'après le Gouvernement anglais, la seule métropole avec Leeds à pouvoir jouer un rôle au niveau international.

Dans le cas français, il est ainsi fort probable qu'une distinction se fasse entre certaines métropoles qui auront le poids pour poursuivre ces objectifs « globaux », et espérer faire contrepoids aux cinq métropoles du Pentagone, et d'autres qui poursuivront uniquement des objectifs locaux. Il faudrait pour le savoir étudier plus spécifiquement les résultats qu'avaient obtenus chacune des 10 villes françaises dans le rapport ESPON 1.1.1.

Comme le montre cette troisième partie, il est encore possible de créer ces nouveaux territoires, de construire les régions métropolitaines de toutes pièces et de les faire correspondre au modèle que nous avons développé, en ce qui concerne leurs limites ou leurs structures de gouvernance. Concernant leurs objectifs, il est probable que seule l'expérience montrera si certaines métropoles se distinguent des autres, et si toutes les métropoles peuvent ou non espérer jouer un rôle à l'international.

CONCLUSIONS ET REFLEXIONS

FINALES

Dans ces dernières pages, nous concluons cette recherche et réexaminons les concepts qui ont été traités dans ce projet, apportant un œil critique sur les conclusions auxquelles nous sommes parvenus. Nous revenons sur les city-regions, les régions métropolitaines, leurs définitions, leurs limites, leurs différences, leur pertinence. Nous apportons quelques points de réflexions supplémentaires sur le sujet, issus de plusieurs mois d'étude sur un sujet étendu et complexe.

Les city-regions et les régions métropolitaines sont deux territoires nouveaux, en développement : le principal objet de cette recherche était donc un travail de définition, de réflexion sur les concepts. Dans la première partie de cette recherche, plus théorique, nous nous sommes attachés à étudier plus particulièrement trois dimensions de ces territoires : leurs périmètres, leurs objectifs et leurs structures de gouvernance. Il en est ressorti que les city-regions et les régions métropolitaines, qui jouent tous les deux un rôle de régions fonctionnelles, sont des espaces centrés autour de métropoles spécifiques qui répondent à certains critères (9 en Angleterre, 10 en France), et qui s'étendent sur le périmètre des bassins d'emploi (ou Travel-to-Work Area) de ces villes. Au-delà de ces similarités dans leur définition, des divergences sont apparues au niveau des objectifs poursuivis par ces deux territoires, les city-regions jouant le rôle double des régions métropolitaines (objectif que nous avons qualifié de « global ») et des intercommunalités françaises (objectif au niveau local). La gouvernance de ces territoires fait encore l'objet de débats, mais il est clair que les régions métropolitaines et les city-regions ont besoin de structures de gouvernance flexibles, qui s'adaptent au territoire, et ne se contentent donc pas d'un gouvernement « traditionnel ».

Toutes les informations contenues dans la première partie de ce rapport étaient issues de la bibliographie disponible sur le sujet ; la confrontation de ces données avec la réalité des territoires a fait apparaître quelques différences. Ainsi, nous avons pu constater que les limites et les objectifs effectifs des city-regions ne correspondent pas parfaitement, voire sont totalement distincts de ce qu'avait prévu la bibliographie. Ainsi, les périmètres des city-regions ne sont pratiquement jamais ceux des Travel-to-Work areas, qui sont pourtant la meilleure approximation des espaces « économiques » pratiqués quotidiennement par la population, mais sont le plus souvent issus de tractations politiques. Chaque périmètre de city-region est donc spécifique à son territoire.

Les régions métropolitaines étant en période de formation, et n'ayant pratiquement aucune légitimité à l'heure actuelle, un autre objectif de cette recherche a été de voir quelles leçons nous pouvions tirer des expériences des city-regions. Nous avons ainsi pu, grâce à l'étude de trois city-regions anglaises, voir les difficultés rencontrées dans la définition de leurs périmètres et de leurs objectifs, difficultés dont il faudra être conscient lors du développement plus concret du concept de régions métropolitaines. Un point enrichissant dans cette étude a été l'approche d'une nouvelle méthode de

gouvernance qui se développe depuis peu au niveau des city-regions, les MAAs, ces partenariats qui lient le territoire avec le Gouvernement central et des partenaires des secteurs public et privé. Il pourra être intéressant de réfléchir à la mise en place de procédures similaires lorsque la question de la gouvernance des régions métropolitaines sera concrètement posée.

Les points suivants reviennent sur des hypothèses intermédiaires que nous avons soulevées au cours de cette recherche, et auxquelles nous pouvons maintenant essayer de répondre. Ils soulèvent aussi des questions supplémentaires, ou apportent des réflexions complémentaires.

1. Comme nous avons pu le constater tout au long de ce PFE, la principale difficulté de cette recherche a été de se mettre d'accord sur les définitions des concepts utilisés. Tout comme il a été complexe de s'accorder sur les limites des espaces, puis sur les objectifs qu'ils poursuivent, il n'a pas non plus été simple de déterminer une liste de **métropoles, centres des régions métropolitaines et des city-regions**. Est-ce que toutes les métropoles ont le même poids ? Lesquelles ont la capacité de jouer un rôle à l'international, lesquelles doivent plutôt se concentrer sur un développement local ? Sur quels critères se baser pour le déterminer ?

Dans la première partie de cette recherche, lors de la définition des centres urbains des régions métropolitaines et des city-regions, nous avons au départ retenu 4 métropoles pour l'Angleterre : Londres, Southampton, Birmingham et Manchester. Puis nous leur avons adjoint les Core Cities, et avons ainsi obtenu 10 pôles urbains. Grâce aux études de cas, nous nous sommes rendu compte que toutes les métropoles ne poursuivaient pas les mêmes objectifs : ainsi, Manchester se distinguait du lot, Manchester qui justement faisait partie des 4 métropoles définies comme MEGAs par le rapport ESPON 1.1.1. On aurait alors pu faire l'hypothèse que ces MEGAs pourraient être les métropoles aux « poids » les plus forts, d'après les critères définis. Or nous avons pu vérifier que Southampton, qui est aussi définie comme une MEGA, est associée avec Portsmouth pour former la subregion du South Hampshire, et n'a qu'un rôle au niveau local.

On se rend alors compte des différences qui existent entre ce que montrent les chiffres, les données présentées dans les rapports officiels (le rapport ESPON 1.1.1. par exemple), et la réalité des faits. En conséquence, des incertitudes existent pour les futures régions métropolitaines : les 10 villes que nous avons retenues étaient définies dans le rapport ESPON comme des MEGAs, mais est-on sûr qu'il ne va pas exister des différences de poids entre elles ? Vont-elles toutes être capables de jouer un rôle au niveau européen, va-t-il apparaître des distinctions entre elles ? Pour en avoir une idée, il pourrait être intéressant d'étudier les projets et politiques des communautés urbaines qui se sont développées autour de chacune de ces 10 villes : même si l'ouverture à l'international ne fait pas partie de leurs objectifs de départ, on verrait peut-être apparaître des disparités, avec certaines métropoles qui seraient plus tournées vers l'international que d'autres ?

2. Une autre difficulté importante que nous avons rencontrée est celle de la détermination des **limites des territoires**. Dans un premier temps, revenons sur les difficultés qu'entraîne le fait d'utiliser les bassins d'emploi et les Travel-to-Work areas

pour délimiter les régions métropolitaines et les city-regions : comme nous l'avons dit dans la première partie de cette recherche, les définitions de ces deux espaces statistiques sont semblables : ils correspondent à « l'ensemble des communes autour d'un noyau urbain, dont plus de x% d'actifs viennent travailler dans la métropole centre ». Le problème réside dans ce pourcentage, ce seuil : en France, il est de 30 à 40%, en Angleterre de 75%. A partir de ces chiffres, on obtient donc des tailles de régions fonctionnelles très différentes dans les deux pays, avec des régions métropolitaines qui font en moyenne plusieurs milliers de km², contre seulement quelques centaines de km² pour les city-regions.

Au vu de ces différences de taille significatives, on peut alors se demander s'il ne faudrait pas déterminer un seuil commun pour les bassins d'emploi et les TTWA à l'échelle Européenne, pour que l'on obtienne des espaces qui soient vraiment comparables. Nous aurions ainsi des régions métropolitaines en France et des city-regions en Angleterre qui formeraient des espaces vraiment cohérents entre eux. Cette cohérence semble indispensable pour des espaces qui souhaitent jouer un rôle à l'international.

3. Les définitions des bassins d'emploi et des TTWA posent problème ; en allant plus loin, nous pouvons même remettre en question l'utilisation de ces espaces statistiques pour déterminer les périmètres des régions métropolitaines et des city-regions. En théorie, ces nouvelles régions fonctionnelles ont été créées et inventées pour être fonctionnelles, flexibles, adaptées autant que possible aux enjeux du territoire. Pourtant, pour des raisons pratiques, il semble nécessaire de déterminer des frontières, des limites à ces espaces : il a alors été « admis » que ces régions fonctionnelles s'étendraient sur le périmètre de la zone d'emploi de la métropole (ou du groupement de villes) qui en forme le centre urbain.

Nous avons vu grâce aux études de cas que dans la réalité, les périmètres des city-regions étaient rarement en adéquation avec les limites des bassins d'emploi. Par contre, nous avons encore la possibilité de créer des régions métropolitaines qui correspondent à ces limites statistiques fixées par l'INSEE. Cependant, avec l'évolution des modes de vie des populations, liée par exemple aux inévitables adaptations que nécessiteront les changements climatiques (densification des villes, réduction des déplacements, notamment des déplacements pendulaires), les terrains pratiqués quotidiennement par les habitants évolueront aussi. Ainsi, les limites « pratiquées » des bassins d'emploi se modifieront ; cependant, les limites administratives des bassins d'emploi, ainsi donc que les limites administratives des régions métropolitaines et des city-regions, ne pourront sans doute pas être adaptées si facilement.

Deux remarques peuvent être faites face à ce constat : d'une part, la question se pose réellement de savoir si ces espaces statistiques, ces bassins d'emploi et ces Travel-to-work areas, sont les espaces les plus adéquats pour contenir les périmètres des régions métropolitaines et des city-regions. Ce débat sur le « juste périmètre » des territoires se pose en permanence pour les politiques et les aménageurs, avec un objectif constant de délimiter des espaces qui soient le plus adaptés aux pratiques des habitants.

D'autre part, en fixant les limites de ces régions fonctionnelles, quelles qu'elles soient, ne limite-t-on pas du même coup la capacité d'adaptation et de flexibilité de ces espaces ? Ne trahit-on pas les concepts qui sous-tendent à ces espaces ? En fixant les périmètres des régions métropolitaines et des city-regions, on les met dans l'incapacité de s'adapter aux modifications de la réalité des modes de vie de la population : leurs politiques, en n'étant pas parfaitement adaptées aux enjeux, vont donc s'en ressentir.

Cependant, comme nous l'avons souligné précédemment, dire qu'en fixant les périmètres, on empêche les territoires d'apporter des réponses parfaites aux problèmes qu'ils rencontrent est pour l'instant une simple supposition : pour s'en assurer, il pourrait être intéressant de mener de nouvelles études.

4. Quid de la **véritable existence** des régions métropolitaines ? Tout au long de ce PFE, une différence a été faite entre les city-regions, qui sont une véritable réalité en Angleterre, qui bénéficient de véritables structures de gouvernance, et à l'échelle desquelles des politiques sont menées ; et les régions métropolitaines, qui ne sont encore qu'un concept, développé uniquement par les chercheurs. Pourtant, même si les régions métropolitaines n'ont pas d'existence juridique ou administrative, elles ne sont pas tout à fait absentes des esprits des politiques.

Ainsi par exemple, la région métropolitaine de Lyon est parfois citée par les auteurs : G. JOURDAN, dans son article *Le processus de Métropolisation et ses spécificités en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, parle de la région-métropole de Lyon, la définissant comme « Lyon et les grandes villes de Rhône-Alpes » (nous pourrions d'ailleurs noter que l'auteur utilise une définition des régions métropolitaines qui lui est propre, et qui ne correspond pas à celle que nous avons retenue dans ce travail de recherche.) De même, c'est toujours d'idée de région métropolitaine qui est présente dans les politiques d'aménagement de la métropole Lyonnaise dans le développement du périmètre de la région urbaine de Lyon (RUL).

Ainsi les régions métropolitaines, contrairement à ce que nous aurions pu penser au début de cette recherche, ne sont pas complètement inexistantes ; bien qu'elles n'aient pas de légitimité sur le plan administratif, elles commencent à gagner de la réalité dans les esprits des politiques, qui sont conscients de la pertinence et de l'intérêt de cette échelle. Cette reconnaissance des régions métropolitaines pourra être utile lors de la mise en application concrète du concept, puisqu'elle pourrait accélérer l'acceptation et l'appropriation de cette nouvelle échelle par et dans les politiques.

5. Retour sur les city-regions : lors de nos réflexions sur les **origines de l'émergence de ces territoires régionaux**, nous avons émis l'hypothèse que le développement des city-regions était lié à un besoin de plus d'indépendance du niveau régional, d'une volonté de se désengager du pouvoir étatique gouvernemental. Nous pouvons maintenant affirmer que s'il y avait effectivement une telle volonté, le développement des city-regions n'a pas été une bonne réponse.

Nous pouvons d'une part citer l'exemple des CRDP, les documents d'orientation des city-regions : leur écriture est faite par des équipes qui contiennent, en plus des membres des city-regions, des représentants des institutions régionales anglaises (il existe 9 régions en Angleterre) ; ces documents sont ensuite vérifiés par les Regional Development Agencies. Les city-regions (ou, le cas échéant, les subregions), sont donc

peu indépendantes, puisqu'elles ne sont même pas totalement libres du choix de leurs objectifs.

D'autre part, il y a bien sûr l'exemple des MAAs, qui lie par un contrat les city-regions avec l'Etat, et enlève toute autonomie à ces régions fonctionnelles.

Le développement des city-regions n'est donc probablement pas une tentative de décentralisation de la part de l'Etat.

6. Les cinq points précédents ont pointé les difficultés qu'il y a à traiter d'un tel sujet, qui fait appel à des concepts nouveaux et parfois obscurs. Dans le cadre du programme de recherche franco-anglais, un gros travail devra donc être mené entre les participants pour se mettre d'accord sur une même définition des city-regions et des régions métropolitaines. Il est en effet très facile de s'entendre sur un terme, mais de ne pas lui donner la même signification.

En ce qui concerne les city-regions, on voit par exemple que deux termes (city-region/subregion) peuvent correspondre à une même réalité et être utilisés indifféremment, comme c'est le cas à Bristol ou dans la city-region/subregion du South Hampshire ; il se peut aussi que le même terme de city-region soit utilisé pour désigner deux territoires différents, qui poursuivent deux objectifs différents : nous pouvons citer ici l'exemple de la city-region du Greater Manchester et de la Greater Manchester city-region. En réponse à ce constat, peut-être faudra-t-il alors que les membres du programme de recherche se mettent d'accord sur une liste de city-regions cohérente, qui comprenne des city-regions qui correspondent à une même réalité ; qu'ils décident de quel type de city-regions ils souhaitent faire l'étude : de celles ouvertes à l'international, ou de celles centrées sur un développement local ?

Pour les régions métropolitaines, il est encore plus difficile de tous s'accorder sur la signification donnée au terme, puisque l'on parle d'un territoire qu'on ne connaît pas encore réellement. Le terme de régions métropolitaines peut ainsi correspondre pour certains à la définition que nous en avons donnée dans ce PFE, c'est-à-dire correspondre au périmètre (une métropole ou un groupement de métropoles répondant aux 5 critères retenus, entouré de son bassin d'emploi), et aux objectifs définis (un développement économique « global » du territoire, tourné vers l'extérieur, dans un but de développement plus équilibré et polycentrique de l'Europe) ; mais il peut aussi facilement être assimilé par d'autres aux Métropoles d'Equilibre, lancées par la DATAR en 1963 ; enfin, les régions métropolitaines peuvent être confondues avec les nouvelles Métropoles Balladur qui, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de cette recherche, ne sont pas des territoires équivalents.

La piste la plus intéressante à développer est selon moi celle qui définit les régions métropolitaines comme des régions fonctionnelles qui jouent un rôle au niveau international. De même, je suggère que nous devrions surtout nous intéresser aux city-regions qui jouent ou devraient jouer un rôle à l'international. En effet, c'est de ces city-regions que nous serons les plus susceptibles de tirer des leçons pour les futures régions métropolitaines. Une fois cette étude menée, il faudra voir comment donner une existence concrète aux régions métropolitaines, d'un point de vue législatif et politique. Il faut selon moi ne pas se contenter de profiter de la réforme des Collectivités Territoriales et du probable développement des Métropoles Balladur, qui ne

constitueraient que de fausses régions métropolitaines, mais au contraire créer ces nouveaux territoires de toutes pièces, leur assigner le territoire le plus adapté (qui pour l'instant semble être les bassins d'emploi) et déterminer de nouvelles structures de gouvernance.

Tout au long de cette recherche, nous avons distingué les régions métropolitaines des autres régions fonctionnelles françaises (communautés d'agglomérations ou communautés urbaines), puisqu'elles poursuivent des objectifs différents et s'étendent sur des territoires distincts.

Cependant, la question se pose : ces deux territoires pourront-ils vraiment avoir une existence propre, être deux espaces réellement distincts ? Dans la réalité, il semble difficile de « diviser » les objectifs de ces territoires, entre les régions métropolitaines qui poursuivent des objectifs de développement économique pour se distinguer au niveau global, et les autres EPCI qui ont aussi des objectifs économiques, mais pour se développer au niveau local.

En poursuivant ces objectifs au niveau local, en augmentant la qualité de vie des populations ou en améliorant les conditions de transport par exemple, le territoire peut devenir plus attractif, et ainsi gagner du poids au niveau international : où finissent les objectifs des communautés urbaines, où commencent ceux des régions métropolitaines ?

Au cours de cette recherche, nous avons défini les régions métropolitaines et les city-regions, mis en évidence leur utilité et la nécessité de leur rôle au niveau international et expliqué quels périmètres seraient les plus pertinents. Ce PFE se conclue maintenant sur cette question : comment articuler ces nouveaux territoires avec les espaces existants, comment créer une cohérence et éviter les redondances entre toutes ces régions fonctionnelles ?

BIBLIOGRAPHIE

Voici les titres des ouvrages ayant servi à la définition des principaux termes utilisés dans cette recherche : régions métropolitaines, city-regions et gouvernance

- BELLINA S., MAGRO H. & de VILLEMEUR V. (2008). *La gouvernance démocratique*, par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance
- BURY J.C. (2003), *Métropoles et structuration du territoire*, in *Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, Number 9*
- CARRIERE J.P. (2005), *Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe: apports et limites du rapport Potentials for polycentric development in Europe*, in DATAR, Territoires 2030, Pôles et Métropoles. La Documentation Française.
- Conseil Général des Ponts et Chaussées (2003), *Les partenariats Public-privé* (Rapport CGCP)
- ESPON 1.1.1 (2005), *Potentials for polycentric development in Europe* (Rapport ESPON)
- HEALEY P. (2009), *City-region and Place development*, in *Regional Studies*, Vol 43:6, pp. 831-843
- LOISELEUR R. (1997), *Les Sociétés d'Economie Mixte d'Aménagement*, in *Les outils d'urbanisme opérationnel français : intérêt et limites d'une application en Pologne*.
- NEWRUR, (2001-2004). *Le concept de région urbaine fonctionnelle au niveau européen*.
- NGLN, (2005), *Seeing the light? Next Steps for city-regions*. (Rapport)
- OCDE (2000), *Réforme de la gouvernance métropolitaine*. (Rapport)
- OCDE (2002), *La recomposition des territoires, les régions fonctionnelles*. (Rapport)
- ORATE 2.3.2 (2007), *Gouvernance des politiques territoriales et urbaines du niveau de l'UE au niveau local* (Rapport ORATE)
- PACEC (2007), *Perspectives on the City-region*, *Regional Studies*, Vol 39.5
- STATESPACE Newsletter (2009), *Analyses et disparités spatiales*, Vol 4.
- TEWDWR-JONES M. & Mc NEILL D. (2000). *The Politics of City-Region Planning and Governance*, in *European Urban and Regional Studies*. Vol 7, Number 2, pp 119-134

Voici des articles généraux sur l'aménagement à l'échelle des régions métropolitaines et des city-regions

- BAILONI M. (2008), *La Northern Way et les city-regions : vers une nouvelle approche politique du territoire régional en Angleterre?*, in Géocarrefour, Vol 83/2, pp 141-152.
- Bolton Council (2008), *The Manchester Area Agreement (MAA)*.
- Communities and Local Government (2008), *The First Wave*, in www.communities.gov.uk
- Comité pour la réforme des collectivités territoriales – Rapport Balladur (2009), « *Il est temps de décider* » (Rapport)
- Core Cities Group (2008), *Unlocking City Growth* (rapport)
- Core Cities Group (2009), *Driving economic recovery: The Core Cities – A new partnership with government* (Rapport)
- DCLG (2007). *Planning together: Local strategic Partnerships and Spatial planning* – a Practical Guide London DCLG.
- FARTHING S. (2008), *National planning systems and the emergence of city-region planning in England and France*, in ATKINSON R. and ROSSIGNOLO C. (eds) *Re-Creation of the European City* Techne Press Amsterdam.
- FARTHING S. and CARRIERE J.P. (2007) *Contemporary urban and regional changes and policy problems*, in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C. and PARIS D. (eds) *Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis*, Routledge.
- HARDING A. (2007), *Taking city-regions seriously?*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31.2, pp 443-459
- JONAS E.G. A., WARD K. (2007), *Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 31.1, pp 169–78
- KAMAL-CHAOUI L. (2005), *Gouvernance et compétitivité des métropoles : quel rôle pour les gouvernements centraux ?* in *Europe, Territoires 2030, Pôles et Métropoles*. La Documentation Française.
- Local Government Association (2007), *Pushing back the frontiers, the MAA pioneers*
- MOUNTIFIELD A.M., (2010), *PUSH, The South Hampshire Case study*, Papier du Séminaire à Bristol les 22 et 23 février 2010
- NEUMAN M., HULL A. (2009), *The Futures of the City Region*, in *Regional Studies*, Volume 43, pp 777 – 787
- NEWMAN I., (2009), *Partnership for Urban South Hampshire (PUSH)*
- TABARLY S. (2009), *Quelles échelles de gouvernance pour quels territoires métropolitains ?*, *L'exemple de la région métropolitaine lyonnaise*, in *Géoconfluences, La France : des territoires en mutation*

- VANIER M. (2008), *Le Pouvoir des Territoires, Essai sur l'Interterritorialité*. Ed Economica
- VERHAGE R., BAKER M. and BOINO P. (2007), *Strategic Spatial Planning at the Metropolitan Level*, in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C. and PARIS D. (eds) *Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis*, Routledge.
- VERNER E. (2006), *Skills Policy Group, Terms of reference*.

Enfin, voici d'autres articles généraux ayant servi à compléter l'étude

- ASCHER F., JACOB O. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, in Flux n°26, Octobre-Décembre 1996
- FABRIES-VERFAILLIE M. & STRAGIOTTI P. (2000). *La France des villes : le temps des métropoles ?* Ed Bréal
- JOURDAN G. (2005), *Le processus de métropolisation et ses spécificités en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Conférence du cycle "Les défis du développement durable", "Développement local, urbanisation et aménagement du territoire"
- LEROY S. (2000), *Sémantiques de la métropolisation*, in L'Espace géographique, 1-2000 : 78-86.
- PINI G., (1992). *L'interaction spatiale*, in BAILLY A., FERRAS R. & PUMAIN D., *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 557-576
- REYNARD R. (1995). *Statistiques et découpages territoriaux*, In Revue de géographie de Lyon. Vol. 70 n°2, 1995. *Les nouvelles mailles du pouvoir local*. pp. 125-128.
- Secrétariat général pour les affaires régionales, (2003). *Le territoire : le sens et l'essence*, in *Le Nord-Pas-de-Calais : une région, des territoires*.
- VELTZ P. (1999), *Les métiers de la ville*, in Heurgon E. (ed), éditions de l'Aube.

WEBOGRAPHIE

- www.communities.gov.uk, articles "The role of city and sub-regions", "Multi-area agreements", "The first Wave"
- www.corecities.com, site du groupe des Core Cities en Angleterre
- www.courrierdesmaires.fr, articles sur la réforme des collectivités territoriales
- www.idea.gov.uk, *Improvement and Development Agency*
- www.infos.lagazettedescommunes.com, Dossier « Quatre scénarios pour une révolution »
- www.insee.fr
- www.institut-gouvernance.org/index_fr, Institut de recherche et débat sur la gouvernance
- www.interieur.gouv.fr, Site du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, article sur la Réforme des Collectivités Territoriales
- www.lareformedescollectivites.fr, site créé par le Ministère de l'Intérieur, dédié à la Réforme des Collectivités Territoriales
- www.ledicodumarketing.fr, définition des Bassins d'emploi
- www.maaforum.org.uk, site des Multi-Area Agreements
- www.manchestersalfordhmr.co.uk, site du Manchester City Council
- www.push.gov.uk, site du PUSH (Partnership for Urban South Hampshire)
- www.southwestrda.org.uk, site de la région Sud-ouest de l'Angleterre
- www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp, site des statistiques nationales anglaises
- www.travail-solidarite.gouv.fr, site du Ministère du Travail
- www.vie-publique.fr, article sur la « Libre administration des collectivités territoriales »
- www.westofengland.org, site du West of England Partnership

TABLE DES CARTES

Carte 1: Les principales aires urbaines françaises en 1999	12
Carte 2: Les 76 MEGAs de l'espace ESPON (2004)	15
Carte 3: Les 10 pôles urbains centres des régions métropolitaines en France.....	17
Carte 4 : Les 9 centres urbains des city-regions anglaises	18
Carte 5 : Limites des régions métropolitaines françaises	20
Carte 6 : Les 9 centres urbains des city-regions anglaises	20
Carte 7 : Limites des city-regions anglaises	20
Carte 8... ..	32
... et Carte 9: Des organisations territoriales des city-regions et des régions métropolitaines similaires.....	32
Carte 10: Dimensions horizontale et verticale pour la gouvernance territoriale des pays Européens	40
Carte 11: Localisation de la subregion du South Hampshire	58
Carte 12 : Limites de la subregion.....	59
Carte 13 : Limites de la TTWA de Southampton et Portsmouth.....	59
Carte 14: Localisation de la city-region du West of England.....	64
Carte 15 : Le Avon County Council, 1974.....	65
Carte 16 : Périmètre de la city-region et des TTWA de 1998	67
Carte 17: Périmètre de la city-region et TTWA de 2001	67
Carte 18 : Localisation de Manchester	70
Carte 19: Périmètre du Greater Manchester County (1974).....	71
Carte 20: Périmètre de la city-region du Greater Manchester (1986)	72
Carte 21: Périmètre de la Manchester city-region (2009)	73
Carte 22: Périmètres des TTWA de la région de Manchester (2001).....	75

TABLE DES FIGURES

Figure 1: Pourquoi de nouveaux échelons subrégionaux ?	31
Figure 2: Des contextes et des objectifs qui différencient les city -regions et les régions métropolitaines	33
Figure 3 : Les Métropoles Balladur, équivalents français des city-regions.....	50

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT.....	4
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES	5
REMERCIEMENTS.....	6
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	8
PREMIERE PARTIE: L'ESSOR DE L'ECHELON REGIONAL ET DE NOUVELLES STRUCTURES DE GOUVERNANCE : DES DEVELOPPEMENTS ETROITEMENT LIES	10
1. Des définitions de la région urbaine fonctionnelle similaires en France et en Angleterre, mais qui restent encore floues	11
11. Première définition : les régions fonctionnelles, des territoires statistiques.....	11
a) En France, les régions métropolitaines.....	11
b) En Angleterre, les city-regions.....	13
12. Deuxième définition : les régions fonctionnelles définies à l'échelle européenne	14
a) Quelles villes comme centres de ces territoires régionaux ?	14
b) Quelle zone d'influence pour ces noyaux urbains ?	18
13. Pourquoi développer cette échelle régionale ? Quelles activités pour les régions métropolitaines ?	22
a) Les régions métropolitaines, doublons des communautés urbaines ?	23
b) Un rôle à jouer à l'international.....	24
c) Un manque de légitimité qui pose problème pour la reconnaissance des régions métropolitaines	25
14. Quid des city-regions anglaises ? Rencontrent-elles les mêmes problèmes ?	26
a) Pourquoi développer des city-regions en Angleterre ?.....	26
b) Quel rôle pour les city-regions ?	27
c) Des difficultés semblables en Angleterre et en France.....	28
d) City-regions et régions métropolitaines : des contextes administratif et politique différents	30
15. Schémas-bilan : les city-regions et les régions métropolitaines sont-ils des espaces comparables ?	31
Conclusion.....	34
2. La gouvernance territoriale : des structures flexibles pour un développement équilibré du territoire.....	35

21. La gouvernance : pourquoi ? avec qui ?	35
a) Définition de la gouvernance.....	35
b) Il n'existe pas de modèle normatif de « bonne gouvernance »	37
c) Pourquoi une structure de gouvernance et pas un gouvernement plus traditionnel ?.....	38
d) Quel développement de la gouvernance en France et en Angleterre ?.....	39
22. Le développement de l'échelle régionale lié à celui des structures de gouvernance.....	40
Conclusion.....	44

DEUXIEME PARTIE: LES REGIONS METROPOLITAINES DANS LE CONTEXTE ACTUEL : LES METROPOLES BALLADUR, EQUIVALENTS FRANÇAIS DES CITY-REGIONS ?

45

1. La réforme des collectivités territoriales – Rapport Balladur.....	46
2. Quels liens avec les régions métropolitaines et les city-regions ?	48
21. Des similarités entre les régions métropolitaines et les nouveaux espaces Balladur.....	49
22. Quelle structure de gouvernance pour ces nouveaux espaces ?.....	51
23. Réflexions sur l'équivalence des Régions Métropolitaines et des Métropoles Balladur	52
Conclusion.....	53

TROISIEME PARTIE: DE LA THEORIE A LA PRATIQUE : ETUDE DE CAS DE TROIS CITY-REGIONS ANGLAISES

54

1. Les MAAs, une bonne « méthode » de gouvernance pour les city-regions ?.....	55
11. Les MAAs, des contrats qui fixent des objectifs à atteindre	55
12. Des territoires sous contrôle du Gouvernement Central.....	57
2. Etudes de cas : la réalité de trois city-regions.....	57
21. La subregion du South Hampshire	57
a) Des limites de la subregion qui ne correspondent pas aux Travel-To-Work Areas des deux pôles urbains	58
b) La subregion : des objectifs surtout économiques.....	60
c) Les MAAs, des contrats nécessaires pour réaliser les ambitions du PUSH	62
22. The West of England city-region, Greater Bristol ou CUBA?	64
a) La city-region : même après 50 ans d'existence, elle n'est toujours pas clairement définie	64
b) Des limites de la city-region « théoriquement » incohérentes.....	66
c) La signature d'un MAA pour aider la city-region à atteindre ses objectifs.....	68
23. Du Greater Manchester County à la Manchester City-region, le retour du millefeuille territorial	69
a) Depuis 1974, une succession de « city-regions »	70
b) Comparaison du cas de Manchester avec les autres cas d'étude.....	76

Conclusion.....	78
3. Conclusion sur la réalité des city-regions : quelles leçons en tirer pour les régions métropolitaines ?	81
CONCLUSIONS ET REFLEXIONS FINALES.....	84
BIBLIOGRAPHIE	90
WEBOGRAPHIE	93
TABLE DES CARTES	94
TABLE DES FIGURES	95
TABLE DES MATIERES.....	96
ANNEXES	99

ANNEXES

Dans ce tableau sont regroupées les données concernant les tailles de population des principales villes mentionnées dans ce rapport, centres urbains des régions métropolitaines et des city-regions.

Pour les city-regions que nous avons étudiées dans la troisième partie de ce rapport, est aussi indiquée la surface et la taille de la population de la city-region en entier.

Les villes sont classées suivant leur situation géographique (du Nord au Sud) dans les deux pays. Les villes de Paris et Londres constituant des cas un peu particuliers, elles sont classées à part.

Région métropolitaine/ City- Region de...	Population du centre urbain		Surface du bassin d'emploi/ TTWA (km²)	Population de la city-region	Surface de la city- region (km²)
Lille	232 000		600		
Rouen	109 000	289 000	4100		
Le Havre	180 000				
Strasbourg	276 000		700		
Nantes	283 000	354 000	4300		
Saint Nazaire	71 000				
Lyon	481 000		2700		
Bordeaux	239 000		1150		
Nice	352 000		2900		
Toulouse	446 000		5900		
Marseille	860 000		800		
Paris	2 216 000		x		
Newcastle	274 000		1160		
Leeds	771 000		700		
Manchester	464 000		1500	3 200 000	3260
Liverpool	436 000		560		
Sheffield	534 000		720		
Nottingham	289 000		840		
Birmingham	1 017 000		980		
Bristol	421 000		1150	1 000 000	2200
Porstmouth	198 000	418 000	2200	1 300 000	560
Souhampton	220 000				
Londres	7 570 000		x		

