

**Projet de Fin d'Etudes**

**LES BENEFICES D'UNE ANALYSE  
DES METROPOLREGIONEN  
D'ALLEMAGNE POUR LA  
CONSTRUCTION DE LA  
COOPERATION METROPOLITAINE  
EN VAL DE LOIRE - MAINE**



**2007-2008**

**Directeur de recherche  
CARRIERE Jean-Paul**

**ROUGERON Hélène**

**CITERES**

**UMR 6173**

*Cités, Territoires,  
Environnement et  
Sociétés*

*Equipe IPA-PE  
Ingénierie du Projet  
d'Aménagement,  
Paysage,  
Environnement*



Département Aménagement  
35 allée Ferdinand de Lesseps  
BP 30553  
37205 TOURS cedex 3

## **PROJET DE FIN D'ETUDES**

« LES BENEFICES D'UNE ANALYSE DES METROPOLREGIONEN  
D'ALLEMAGNE POUR LA CONSTRUCTION DE LA COOPERATION  
METROPOLITAINE EN VAL DE LOIRE - MAINE »

---

**DIRECTEUR DE RECHERCHE  
JEAN-PAUL CARRIERE**

**HELENE ROUGERON  
DA5**

**2007-2008**

# 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 tout 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.

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

---

## **Partie I : Contexte et définition des objectifs de l'étude**

---

<b>I. Prérequis : comprendre de quoi l'on parle</b>	<b>11</b>
1. Vous avez dit « métropolitain » ?	11
2. Le fonctionnement de l'aménagement du territoire en Allemagne	13
<b>II. La coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine</b>	<b>20</b>
1. Histoire de la Coopération Métropolitaine en France	20
2. Histoire de la Coopération Métropolitaine en Val de Loire et dans le Maine	22
3. Genèse de l'espace Val de Loire - Maine	23
4. Les défis de la construction métropolitaine en Val de Loire - Maine : quels domaines peuvent nécessiter l'apport de « bonnes pratiques » allemandes ?	24
<b>III. Objet et objectif de l'étude</b>	<b>28</b>
1. Un travail centré sur l'expérience allemande de la coopération métropolitaine	28
2. Définition des objectifs et de l'hypothèse de recherche	29
3. Présentation de la méthode d'analyse	29

---

## **Partie II : Les Metropolregionen d'Allemagne**

---

<b>I. Coopération métropolitaine en Allemagne : Les « Europäische Metropolregionen »</b>	<b>32</b>
1. Les Europäische Metropolregionen : 11 régions reconnues entre 1995 et 2005	32
2. Des objectifs multiples imprégnés du contexte territorial allemand	33
3. Les spécificités des régions métropolitaines allemandes	34
<b>II. Etude de cas : La Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen</b>	<b>40</b>
1. Présentation de l'espace métropolitain	40
2. Origine et contexte de la Metropolregion	41
3. Modalités de mise en place de la Metropolregion	44
4. Etat d'avancement et situation actuelle	47
5. Vers la poursuite du processus métropolitain : forces du territoire et défis	48
<b>III. Etude de cas : La Metropolregion Rhein - Ruhr</b>	<b>50</b>
1. Présentation de l'espace métropolitain	50
2. Origine et contexte de la Metropolregion	51

3. Modalités de mise en place de la Metropolregion	53
4. Etat d'avancement et situation actuelle	54
5. Vers la poursuite du processus métropolitain : forces du territoire et défis	55

## **Partie III : Vers un transfert d'éléments de réflexion au Val de Loire - Maine ?**

---

<b>I. Une synthèse de l'analyse des Metropolregionen</b>	<b>59</b>
1. Caractéristiques générales des Metropolregionen d'Allemagne influençant la réussite du processus de coopération métropolitaine	59
2. Eléments ressortant de l'étude de deux Metropolregionen	59
<b>II. Des pratiques à l'usage du Val de Loire - Maine ?</b>	<b>65</b>
1. Premier défi : Echelle spatiale de coopération et cohérence territoriale	65
2. Second défi : le rôle de l'Etat	65
3. Troisième défi : le portage politique et la gouvernance	66
<b>Conclusion : qu'apprendre de nos voisins ?</b>	<b>69</b>

## 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.

---

Au fil de ce texte apparaissent plusieurs termes volontairement conservés dans la langue allemande : sigles, noms d'institutions, mots dont la traduction ne peut traduire fidèlement le sens, etc. A chaque première apparition de ces termes, une traduction en transcrit l'idée principale. Le glossaire et le lexique linguistique en fin de rapport indiquent également quelques significations et traductions de termes spécialisés en lien avec la coopération métropolitaine.

Les noms des Länder et des villes sont toujours donnés en français, sauf quand ils correspondent à la dénomination des Régions Métropolitaines (exemple : la Région Métropolitaine Rhein - Ruhr située dans le Land Westphalie Rhénanie du Nord). Une carte accompagnant le lexique linguistique permet la transcription de ces noms d'une langue à l'autre.

Enfin, le terme Land (au pluriel Länder) désignera les pays fédérés d'Allemagne pour éviter la confusion avec le terme Etat, qui désignera l'Etat allemand fédéral ou l'Etat français.

## REMERCIEMENTS

Si cet exercice de recherche fut par essence individuel, il fut rarement solitaire. Je remercie sincèrement tous ceux qui m'ont, aux différentes étapes de ce travail, aidée à aller de l'avant :

Jean Paul Carrière, enseignant chercheur au département Génie de l'Aménagement de Polytech'Tours et directeur de cette recherche, pour ses conseils pertinents et toujours encourageants ;

Andreas Obersteg, chercheur à la HafenCity Universität d'Hambourg, pour son suivi attentif des six mois de travail réalisés à Hambourg ;

Delphine Guissard, responsable du dossier Coopération Métropolitaine à l'Agence d'Urbanisme de Tours,

Antje Matern, chercheur à la HafenCity Universität d'Hambourg,

Wilfried Dege, directeur du service relations publiques du Regionalverband Ruhr,

Jürgen Ludwig du Verband Region Stuttgart,

Erwan Jegou, référent Coopération Métropolitaine pour l'agglomération d'Alençon, pour leurs apports déterminants en réflexion et en documentation ;

Le personnel de la bibliothèque de l'Université Technique d'Hambourg Harbour, de la bibliothèque communale et universitaire Carl von Ossietzky d'Hambourg, et du service d'information du département Stadtplanung de la HafenCity Universität (littérature grise),

Pascale Le Halper, responsable de la bibliothèque du Département Aménagement de Polytech'Tours,

Jacques Quentin, responsable du centre de documentation de la M.S.H. « Villes et Territoire » de Tours,

pour leur aide précise et leur grande patience ;

Gesa Matthes, étudiante en Stadtplanung à la HafenCity Universität d'Hambourg,

Anne Lise Mesnier, diplômée de Polytech'Tours en Génie de l'Aménagement,

Cyril Blondel, diplômé de Polytech'Tours en Génie de l'Aménagement,

pour leur contribution éclairante et amicale ;

Mes parents, Claude et Dany Rougeron, pour leur soutien méthodologique et spirituel !

*« Ce n'est pas dans je ne sais quelle retraite que nous nous découvrirons:  
c'est sur la route, dans la ville, au milieu de la foule, chose parmi les choses,  
homme parmi les hommes. »*

*Jean-Paul Sartre (Situations, 1947)*

## INTRODUCTION

Au mois de novembre 2007 se tenait à Hambourg le sommet annuel de METREX, réseau des aires et régions métropolitaines européennes, sur le thème de leur engagement contre le changement climatique. La tenue même de ce rendez vous est significative. Elle témoigne que le phénomène métropolitain concerne une grande partie des pays européens – pour ne parler que de l'Europe. Actuellement plus de 60 % de la population de l'Europe élargie vit dans quelques 120 aires métropolitaines (METREX, 2008). De nombreux auteurs désignent de nos jours la région métropolitaine comme la forme d'urbanisation prédominante. Par ailleurs, cet évènement traduit l'importance du rôle qu'ont à jouer ces aires métropolitaines dans les grandes problématiques actuelles du développement et de l'aménagement, en particulier le développement durable des agglomérations et des territoires. La formation de tels réseaux d'échange de connaissances et d'expertise atteste de la prise de conscience de ce rôle.

La question métropolitaine est on ne peut plus d'actualité. « Au cours de ce XXI<sup>e</sup> siècle, les régions urbaines vont devenir le cadre de vie politique, économique et sociale d'une majorité de citoyens dans le monde » (United Nations Commission on Human Settlement, 1996). L'étalement urbain en effet, transforme les villes en régions urbaines. La mondialisation des marchés place les grandes régions urbaines dans une logique de concurrence et de compétition à l'échelle internationale. Le développement de l'économie de la connaissance bouleverse les vecteurs traditionnels de la croissance. Tous ces évènements ont des répercussions sur la ville, économiques bien sûr, mais aussi sociales voire sociétales, et politiques.

En établissant de nouvelles logiques internationales, nationales, régionales et au sein même des villes, ces répercussions ébranlent les modes de « faire la ville » comme ceux de la vivre. Pour André Rossinot, président de la FNAU, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, « Le XXI<sup>e</sup> siècle sera celui des métropoles » (André Rossinot, 2005, p.3). Il sera, de fait, le siècle d'une ville qui n'a jamais autant eu besoin de s'internationaliser et simultanément, de se tourner vers elle-même, ses habitants et son territoire. Les grandes aires urbaines européennes se trouvent donc aujourd'hui confrontées à des enjeux inédits qu'elles doivent apprendre à maîtriser. « Face aux nombreux défis soulevés par le processus de métropolisation, c'est dans la double exigence du renforcement de la performance, de la compétitivité et de l'attractivité du territoire, d'une part, et du maintien de la cohésion sociale et territoriale, de la qualité du cadre de vie et des équilibres environnementaux, de l'autre, que les politiques locales doivent se construire et se renouveler » (FNAU, 2005, p.11). Les services de l'Etat, les Agences d'Urbanisme, et plus généralement l'ingénierie des villes et des territoires ont le rôle d'aider les agglomérations dans cette tâche.

C'est dans cette logique que la DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (actuelle DIACT) a lancé en 2004 un appel à coopération métropolitaine à l'intention d'une quinzaine d'agglomérations françaises. Prenant acte de la nécessité pour les grandes aires urbaines françaises de conforter leur place dans la compétition des villes européennes, cet appel visait à encourager la mise en place de coopérations à l'échelle

métropolitaine et l'engagement de projets concrets susceptibles de stimuler le rayonnement des villes françaises.

Ce mémoire de recherche se situe également dans cette perspective, puisqu'il vise à alimenter la réflexion sur la mise en place de la coopération au sein des aires métropolitaines. Il s'inscrit en parallèle d'une proposition de recherche commune à l'HafenCity Universität d'Hambourg et au laboratoire CITERs (UMR CNRS 6173) de l'Université de Tours, dans le cadre du programme franco-allemand Procope sur le thème du rôle des régions métropolitaines dans les armatures urbaines. Menée à la faveur d'un séjour Erasmus de six mois à Hambourg, au sein de l'HafenCity Universität, cette recherche visait à se baser sur l'analyse de l'expérience allemande en matière de construction métropolitaine pour aider la poursuite de la démarche en Val de Loire - Maine.

L'étude se divise en trois parties :

- la présentation du cadre contextuel de la coopération métropolitaine en Val de Loire - Maine, qui aboutit à la définition des objectifs et de l'hypothèse de recherche ;
- l'analyse de l'expérience allemande en matière de régions métropolitaines, qui après un exposé de la situation générale se base sur deux études de cas : Hannover - Braunschweig - Göttingen et Rhein - Ruhr ;
- un examen des éléments de réflexion que le cas allemand peut apporter au Val de Loire - Maine.

# PARTIE I

## CONTEXTE ET DEFINITION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE

# I. PREREQUIS : COMPRENDRE DE QUOI L'ON PARLE

Avant même d'aborder le contexte de l'étude et de rentrer dans le cœur du sujet, il paraît utile de faire le point sur les notions induites par l'intitulé de l'étude : les Metropolregionen en Allemagne et la coopération métropolitaine. Cette entrée en matière va nous permettre de comprendre les notions de « métropolitain », de « coopération » et de maîtriser quelques bases sur le territoire et son aménagement en Allemagne.

## 1. VOUS AVEZ DIT « METROPOLITAIN » ?

### ✓ 1. Un caractère définit par les fonctions du territoire

Métropole, région ou aire métropolitaine, métropolisation, coopération métropolitaine... L'actualité de la question métropolitaine fait surgir des termes multiples, au sens renouvelé, parfois galvaudé. Si la métropole désigne traditionnellement la « ville mère », par opposition à ses colonies, c'est l'acception de pôle urbain qui fait sens dans les questions d'aménagement du territoire. Mais cette acception même a été bouleversée à la faveur de la mondialisation des économies et des flux. De la métropole comme capitale politique et économique d'une région à la métropole globale ou ville monde, le terme s'étire, s'adapte aux évolutions, s'utilise à différentes échelles. L'important est de garder à l'esprit que la qualité de métropole n'est pas tant déterminée par la taille d'une agglomération que par ses fonctions. Car ces fonctions déterminent la relation qu'entretient une agglomération à la fois avec ses espaces périphériques et avec ses égales et qui en font une métropole.

Hans H. Blotevogel en 2002 distingue trois fonctions métropolitaines de base. Elles peuvent s'illustrer à travers des indicateurs, permettant d'identifier et de mesurer le caractère métropolitain d'une agglomération.

- La fonction de contrôle et de décision, aussi bien en matière politique qu'économique (siège de grands groupes par exemple) ;
- la fonction d'innovation et de compétition (présence d'équipement de recherche et développement, universités, équipements culturels) ;
- la fonction de Gateway ou porte, nœud de communication (infrastructures de transport, médias, congrès).

Outre l'identification de ces indicateurs de fonctions métropolitaines, il existe des signes constants du caractère métropolitain d'une aire urbaine : l'existence d'un réseau urbain dont l'aire urbaine est la tête, une concentration des emplois métropolitains supérieurs, le niveau de rayonnement de l'agglomération, son insertion dans les réseaux européens et mondiaux et, corrélativement à ses fonctions, une population relativement forte.

## ✓ 2. De l'aire urbaine à l'aire métropolitaine

L'échelle qui nous occupe dans cette étude peut être désignée sous le terme d'aire métropolitaine. Mais l'usage de ce terme est sujet à de nombreuses distorsions qui peuvent prêter à confusion. Aux Etats-Unis le terme de « metropolitan area » définit une agglomération et les zones périphériques qui lui sont liées économiquement. Il correspond en français au terme d'aire urbaine,<sup>1</sup> où la notion de métropole n'apparaît pas.

En France le concept d'aire métropolitaine semble se diffuser depuis l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR en 2004. A cette occasion de nombreuses aires urbaines françaises se sont associées entre elles ou avec des agglomérations proches, adoptant le plus souvent une appellation telle qu'aire métropolitaine, espace ou réseau métropolitain ou encore région métropolitaine. Toutes ces appellations peuvent être définies comme une aire urbaine à vocation et/ou ambition métropolitaine, puisqu'elles désignent ces territoires qui veulent renforcer leurs fonctions métropolitaines. En Allemagne c'est le terme de Metropolregion ou Région Métropolitaine qui est utilisé.

L'aire métropolitaine représente un degré de métropolisation intermédiaire, entre la métropole régionale et la métropole globale. La métropole régionale aujourd'hui ne peut plus répondre à un certain nombre d'enjeux qui animent le monde économique, le rayonnement à l'échelle européenne voire internationale est devenu une nécessité pour les grandes agglomérations. Ainsi un certain nombre d'initiatives de construction ou d'affirmation d'aires urbaines qui visent une envergure nationale, européenne voire internationale se développent en Europe et notamment en France et en Allemagne.

## ✓ 3. L'aire métropolitaine selon la DATAR et le MKRO

Dans l'appel à coopération métropolitaine, la DATAR donne une précision quand aux espaces visés. Elle reprend la définition de Marcel Roncayolo, professeur à l'EHESS : « Une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion ». Elle ajoute une limite démographique minimale de 500.000 pour le territoire métropolitain, avec un seuil de 200.000 habitants pour au moins une aire urbaine et l'implication de plusieurs villes moyennes à ce territoire (DATAR, 2004).

En Allemagne le MKRO, conférence ministérielle à l'aménagement du territoire, définit les Régions Métropolitaines Européennes comme « des lieux spatiaux et fonctionnels dont les fonctions distinctives rayonnent au niveau international au-delà des frontières nationales. » Elles sont des « moteurs du développement économique, social et culturel » (Akademie für

---

<sup>1</sup> Aire urbaine = ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle urbain (unité urbaine ou agglomération offrant au moins 5 000 emplois) et de sa couronne périurbaine. (INSEE, 1997, Zonage en Aires Urbaines)

Raumordnung und Landesplanung, 2005a). Le sens des espaces métropolitains a évolué par rapport à la conception traditionnelle. Les fonctions économiques ont pris le pas sur les aspects de rôle politique et d'importance démographiques. Leur place dans les réseaux économiques globaux est aujourd'hui le critère essentiel pris en compte (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005a, p.177).

#### ✓ 4. Un concept basé sur la coopération

On parle souvent de *coopération* métropolitaine, non seulement en France puisque c'était le terme choisi par la DATAR dans son appel à projets, mais également en Allemagne puisque la coopération entre les acteurs locaux est à la base de la construction des espaces métropolitains. Cette coopération est double : elle vise à élargir l'échelle de l'aire urbaine en faisant coopérer ses acteurs avec ceux des agglomérations alentours pour former une nouvelle échelle territoriale, l'échelle métropolitaine. Mais la coopération veut également mieux intégrer dans les problématiques d'aménagement du territoire métropolitain les acteurs économiques, scientifiques et de la société civile.

Par définition, la coopération est la participation à un travail commun. Elle nécessite la compréhension et donc le dialogue et s'oppose à la concurrence. Dans l'aire métropolitaine, la coopération est le fondement même de l'organisation des acteurs, elle conditionne l'établissement d'une gouvernance métropolitaine effective. La construction d'une coopération est donc l'étape de base, la condition *sine qua non* de la mise en place d'une aire métropolitaine.

## 2. LE FONCTIONNEMENT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN ALLEMAGNE

### ✓ 1. L'organisation administrative de l'Etat allemand

Afin de pouvoir appréhender la question des régions métropolitaines en Allemagne, il est nécessaire de rappeler comment fonctionne l'Etat allemand d'un point de vue administratif, depuis la Fédération jusqu'à l'échelle locale. L'Allemagne est une fois et demie plus petite que la France. Pourtant il ne s'agit pas d'un pays mais d'une fédération de seize Etats, les « Länder ». Ceux-ci correspondent en taille aux régions administratives françaises (superficie moyenne 23,8 et 24,4 km<sup>2</sup> respectivement pour les Länder et les régions françaises hors DOM TOM [d'après données wikipédia de 2008]). Les Länder ne sont pas subdivisés en structures telles que les départements, mais en « Landkreise » ou districts, pouvant être considérés comme des équivalents des EPCI français (Communautés urbaines, de communes ou d'agglomération). Enfin, environ un quart des communes allemandes ne font partie d'aucun « Landkreis ».

**Figure 1 : L'organisation administrative allemande et française**

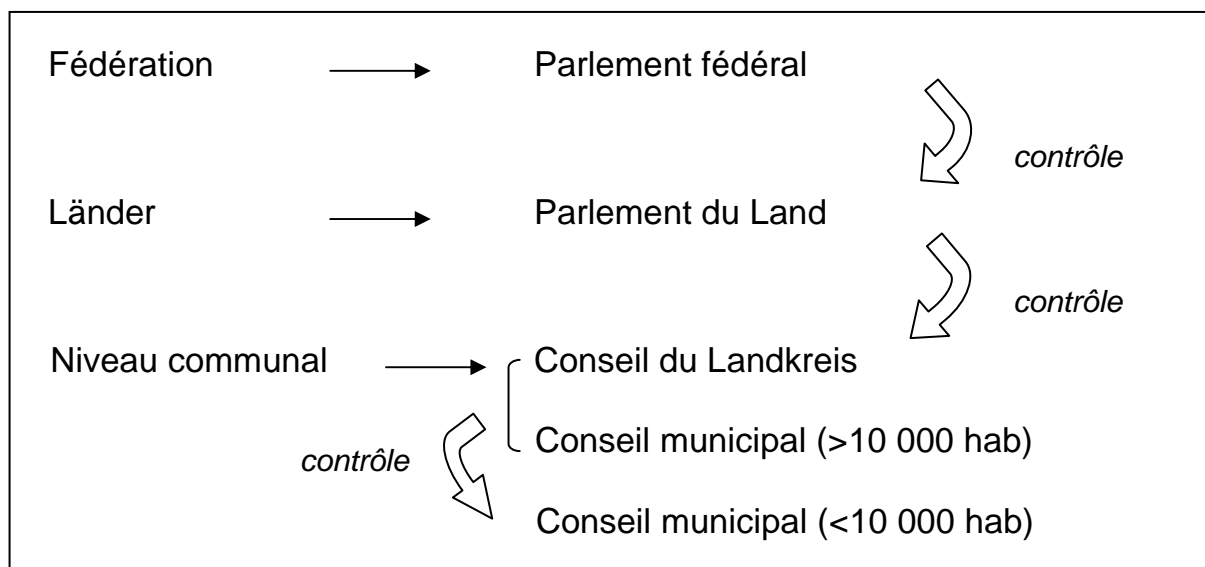
Niveaux administratifs en France	Niveaux administratifs en Allemagne
Etat	Etat fédéral : « Bund »
26 Régions	16 Länder : 13 Etats + 3 Villes Etat
100 Départements	
EPCI (CC, CU, CA)	323 Landkreise + 112 Communes hors Landkreise
36 782 Communes	12340 Communes

Sources : Gesa Matthes et Aline Zimmermann, 2007 ; wikipedia.org, 2008 ; Réalisation Hélène Rougeron

Le terme Région ou régional, bien que ne faisant référence à aucun niveau administratif sur le territoire allemand, apparaît cependant régulièrement. La Région en Allemagne n'est pas une collectivité territoriale et a donc toujours une structure informelle. Il s'agit d'un regroupement volontaire de communes qui peut prendre la forme d'une SARL, d'une association,... Ces communes créent ainsi un niveau intermédiaire entre la commune et le Land, au-delà du découpage administratif des « Landkreise ». Les Régions allemandes (appelées fédérations régionales dans le Land Bade-Würtemberg), peuvent regrouper des communes de « Landkreise » voisins et adopter une taille similaire ou beaucoup plus importante que le district.

Le système administratif fédéral présente une hiérarchie institutionnelle qui traduit la répartition des pouvoirs et des compétences entre les différents niveaux géographiques du territoire.

**Figure 2 : La hiérarchie institutionnelle de l'Etat fédéral allemand**

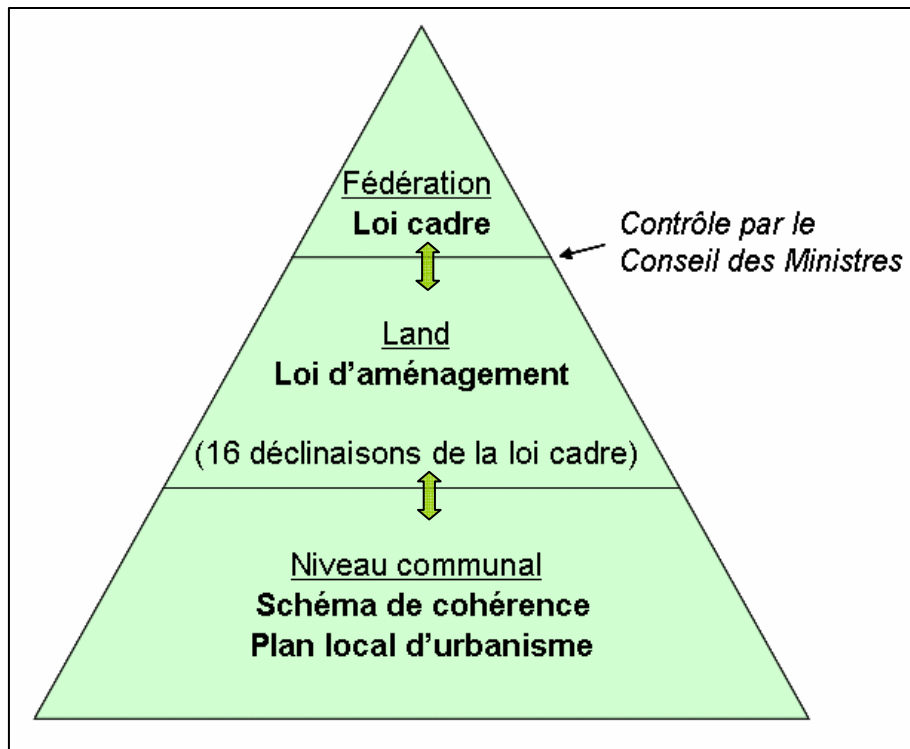


Source : Frank Scholles, 2006 ; Réalisation Hélène Rougeron

✓ 2. Principes de base de l'aménagement du territoire en Allemagne

L'aménagement du territoire allemand s'organise selon ce système hiérarchique et est basé sur la coordination : l'Etat fédéral et les Länder travaillent en étroite coopération selon le principe des « flux réciproques », inscrit dans la loi cadre fédérale, afin d'assurer la coordination entre tous les niveaux de planification.

**Figure 3 : Le système allemand de planification spatiale**



Source : Frank Scholles, 2006 ; Réalisation Hélène Rougeron

Au sein de ce système, l'Etat fédéral définit les orientations applicables à l'ensemble du territoire, inscrites dans la loi cadre fédérale. Sur cette base, les Länder adoptent leurs propres lois sur l'aménagement du territoire. Ils concrétisent les principes de la loi cadre à travers le « Landesentwicklungsplan », plan de développement du Land. Ils définissent également la manière dont la planification spatiale se poursuit au niveau régional, dans les plans et programmes régionaux de développement. Ces derniers servent ensuite de cadre pour les plans directeurs d'urbanisme des communes qui concernent, en vertu de la libre administration communale, l'utilisation concrète des espaces communaux. Pour cela, les collectivités locales mettent en œuvre des plans d'occupation des sols (Ute Guder, 2003).

L'aménagement du territoire au niveau fédéral relève de la compétence du Ministre des transports, de la construction et du logement. De caractère informel, la conférence des ministres de l'aménagement du territoire réunit le ministre fédéral et les ministres des Länder. Au niveau technique et scientifique, le ministère fédéral est assisté par le bureau fédéral du génie civil et de l'aménagement du territoire, le BBR « Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung », qui dispose d'un système détaillé d'observation de l'espace et publie régulièrement des rapports. Il apporte également un soutien technique et logistique lors de l'élaboration de projets pilotes.

✓ 3. Structures urbaines en France et en Allemagne

Les villes allemandes et françaises veulent augmenter leur rayonnement européen. Pourtant Paris n'est-elle pas une métropole mondiale ? Munich, Berlin, Hambourg, Francfort ne comptent-elles pas parmi les villes les plus importantes d'Europe ? On ne peut parler de la métropolisation sans envisager la structure urbaine des pays : les villes allemandes pèsent-elles plus dans la balance européenne que les villes françaises, comment s'équilibrent les réseaux urbains dans ces deux pays ? Ce paragraphe fait le point sur les caractéristiques essentielles de la morphologie urbaine en France et en Allemagne.

▪ *L'armature urbaine en France*

L'armature urbaine française est très fortement marquée par la prédominance de la région parisienne. En 1947, Jean François Gravier écrivait : « L'agglomération parisienne s'est comportée, non pas comme une métropole vivifiant son arrière-pays, mais comme un groupe monopoleur dévorant sa substance nationale. » Une étude sur le rayonnement des villes européennes publiée en avril 2003 par la DATAR et basée sur 15 indicateurs des fonctions internationales et économiques, montre que le rayonnement européen des villes françaises hors Paris est en effet faible par rapport à ses voisins européens (Cicille et Rozenblat, 2003).

**Figure 4 : Rayonnement européen de 180 villes, répartition par pays et par classe**

Pays	Classe	1	2	3	4	5	6	7	Total par pays
Allemagne				2	4	4	7	17	34
Autriche				1			2	1	4
Belgique				1		1	1	3	6
Danemark					1				1
Espagne			1	1		6	6	8	22
Finlande					1			2	3
France		1			3	7	9	10	30
Grèce					1	1			2
Irlande					1				1
Italie			1	1	1	4	7	8	22
Luxembourg						1			1
Norvège					1				1
Pays-Bas			1			2	2	7	12
Portugal				1		1			2
Royaume-Uni		1				5	3	22	31
Suède				1		1		1	3
Suisse					2	1	2		5
<b>Total par classe</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>79</b>	<b>180</b>

**Classes :** 1 - métropole de rang mondial, 2 - métropoles européennes majeures, 3 - métropoles européennes, 4 - grandes villes d'importance européenne, 5 - grandes villes à potentiel européen, 6 - villes d'importance nationale affirmée, 7 - autres villes d'importance nationale

Source : Cicille et Rozenblat, 2003

Aucune ville française n'atteint le rang 2 ou 3 de métropole européenne. Malgré un bon classement pour les sites culturels et touristiques, les grandes villes françaises sont plus faibles en ce qui concerne les facteurs scientifiques et surtout économiques. Lyon, deuxième ville française, n'arrive que 17<sup>ème</sup> dans ce classement de 180 villes européennes.

Il semble donc encore délicat de qualifier les grandes agglomérations françaises de métropoles européennes. Peut-on pour autant continuer de réduire le rayonnement des villes françaises à Paris ? Considérer les territoires urbains français comme « vidés de leur substance » ?

Il faut aujourd'hui largement nuancer ce constat : la décentralisation, l'intercommunalité, le développement des emplois supérieurs, ont menés ces dix dernières années les grandes agglomérations françaises telles que Lyon, Montpellier, Toulouse, Strasbourg, Grenoble ou Nantes à un développement économique et démographique plus fort, relativement à leur niveau de développement antérieur, que celui de Paris. En outre, d'après cette même étude sur le rayonnement des villes européennes, les agglomérations françaises ont globalement un rayonnement important par rapport à leur poids démographique. Le paysage urbain évolue actuellement et l'on remarque que malgré leur absence des classes 2 et 3, les grandes villes françaises sont très présentes dans les classes 4 et 5, affirmant leur capacité à un rayonnement européen.

- *L'armature urbaine en Allemagne*

L'armature urbaine allemande est le reflet de l'organisation administrative du pays. Fédération de seize Etats, l'Allemagne présente une forte décentralisation des tâches administrative. Ceci se traduit par une structure urbaine polycentrique, les grandes agglomérations se répartissant les fonctions supérieures. « La structure spatiale de l'Allemagne se distingue par une concentration décentralisée relativement équilibrée de la population, des lieux de travail et des infrastructures » (Mélanie Walter-Rogg, 2007). Ainsi, d'une part, aucune aire métropolitaine ne prédomine sur les autres, même si elles ne sont pas toutes développées de façon équivalente, et d'autre part, le territoire est maillé par un nombre important de grandes villes concentrant population, activités et fonctions métropolitaines.

C'est pourquoi l'armature urbaine du territoire allemand est si différente de la situation française. Quand la France présente une agglomération majeure dotée de l'essentiel des fonctions métropolitaines et donc d'un rayonnement maximal (Paris, en classe 1), privant les villes de province d'un rayonnement européen significatif, l'Allemagne possède un ensemble d'agglomérations intermédiaires se répartissant les fonctions métropolitaines, dont deux, Berlin et Munich, peuvent être qualifiées de métropoles européennes (Cicille et Rozenblat, 2003). On compte ainsi, sur le tableau suivant, pas moins de six agglomérations allemandes à rayonnement européen.

**Figure 5 : Rayonnement européen de 180 villes, répartition par pays et par classe**

Pays	Classe	1	2	3	4	5	6	7	Total par pays
Allemagne				2	4	4	7	17	34
Autriche				1			2	1	4
Belgique				1		1	1	3	6
Danemark					1				1
Espagne			1	1		6	6	8	22
Finlande					1			2	3
France		1			3	7	9	10	30
Grèce					1	1			2
Irlande					1				1
Italie			1	1	1	4	7	8	22
Luxembourg						1			1
Norvège					1				1
Pays-Bas			1			2	2	7	12
Portugal				1		1			2
Royaume-Uni		1				5	3	22	31
Suède				1		1		1	3
Suisse					2	1	2		5
<b>Total par classe</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>79</b>	<b>180</b>

**Classes :** 1- métropole de rang mondial, 2- métropoles européennes majeures, 3- métropoles européennes, 4 - grandes villes d'importance européenne, 5 - grandes villes à potentiel européen, 6 - villes d'importance nationale affirmée, 7 - autres villes d'importance nationale

Source : D'après Cicille et Rozenblat, 2003

On fera malgré tout deux constats. Tout d'abord le réseau des villes allemandes, malgré son polycentrisme et sa bonne dispersion sur le territoire, n'est pas si bien équilibré. Les traces de la séparation du pays sont encore patentes et la perte de population à l'Est nourrit les aires urbaines de grande ampleur, nettement plus concentrées à l'Ouest (Office fédéral suisse du développement territorial ARE, 2007). Ensuite, l'étude de rayonnement des grandes villes européennes montre que l'Allemagne ne présente pas de métropole européenne majeure. Le rayonnement des grandes aires urbaines allemandes est donc mieux réparti, mais n'est pas de tout premier plan sur la scène européenne et encore moins sur la scène internationale.

**Décrire le sujet de cette étude comme *la coopération au sein des aires métropolitaines*, c'est se concentrer sur les mécanismes d'échange et de travail en commun entre les acteurs politiques, économiques et civils de territoires où aires urbaines et agglomérations font le choix de s'allier, pour mieux répondre aux nouveaux enjeux des grandes aires urbaines en Europe et dans le monde. Ajouter que l'étude s'intéressera en particulier au cas allemand, c'est ouvrir la réflexion sur un pays à l'organisation souvent, et peut être un peu vite, désignée comme fondamentalement opposée à celle de la France.**

## II. LA COOPERATION METROPOLITAINE DANS LE VAL DE LOIRE - MAINE

Cette recherche se tourne vers la poursuite de la construction de la coopération au sein de l'aire métropolitaine du Val de Loire - Maine. Encore faut-il comprendre comment cette histoire a commencé :

- qu'est-ce que la coopération métropolitaine en France ;
- comment est née l'idée d'un espace métropolitain Val de Loire – Maine ;
- où en est aujourd'hui l'avancement de la coopération au sein de cet espace ?

### 1. HISTOIRE DE LA COOPERATION METROPOLITAINE EN FRANCE

Depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, l'armature urbaine française est un sujet de préoccupation majeur des politiques d'aménagement. « Paris et le désert français » en 1947, les métropoles d'équilibre en 1963, la politique des réseaux de villes et les chartes d'objectifs en 1991... Autant d'analyses et de mesures qui encouragèrent un développement des grandes agglomérations françaises favorisant coopération et rayonnement international.

C'est le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de 2002, qui prônait l'engagement d'une politique « pour un rayonnement européen des métropoles françaises », puis surtout en 2004, l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR, qui ont relancé cette dynamique.

Depuis les années 1990, le contexte a évolué. La montée en puissance de l'Europe et l'internationalisation de l'économie ont accentué la concurrence entre les villes. La poursuite de la décentralisation, le morcellement des intercommunalités, l'insuffisante adaptation des échelles de pilotage aux enjeux de rayonnement européen, ont entraîné la redéfinition du rôle de l'Etat. A travers l'appel à coopération métropolitaine, la DATAR a mis l'accent sur la nécessité pour les aires urbaines françaises de développer la coopération pour mieux répondre aux enjeux croissants de compétitivité des villes. A cette fin, elles doivent mettre en place une nouvelle gouvernance qui favorise le dialogue des acteurs à une échelle supérieure à celle de l'aire urbaine. L'objectif annoncé par la DATAR était de « favoriser l'émergence de coopérations à l'échelle des métropoles françaises, conforter celles qui existent déjà, et encourager la mise en œuvre de stratégies originales de coopération entre institutions à leur échelle » (DIACT, 2008). Entre le 25 février et le 09 août 2005, 15 projets parmi les nombreuses candidatures ont été retenus.

Figure 6 : Les quinze projets lauréats de l'appel à coopération métropolitaine



Source : DATAR, 2006

Les contrats métropolitains initialement prévus n'ont pas été signés mais les projets métropolitains ont été intégrés aux Contrats de Plan Etat Régions de 2007-2013. La coopération se met en place progressivement dans les espaces lauréats, avec plus ou moins de facilité et de rapidité selon leur passé de coopération, leur culture, le contexte de chaque espace.

## 2. HISTOIRE DE LA COOPERATION METROPOLITAINE EN VAL DE LOIRE ET DANS LE MAINE

En Val de Loire, l'histoire de la coopération métropolitaine est marquée par deux concepts majeurs. Dans les années 1970, la volonté est de construire en France une armature urbaine polycentrique pour rééquilibrer le territoire national et diminuer la domination de Paris. L'OREAC (Organisme d'études d'aménagement de la région Centre) puis le Schéma d'Aménagement de la Loire moyenne introduisent la notion de métropole jardin, qui marque le début de la réflexion métropolitaine en Val de Loire. Mais cette démarche, n'émanant pas du territoire lui-même et se limitant à une approche organisationnelle de l'espace, ne trouvera pas de réelle application concrète. Vingt ans plus tard, le Val de Loire est toujours confronté à l'influence de la région parisienne et rencontre des difficultés à gérer la périurbanisation et ses conséquences sur le patrimoine naturel. Le concept de technopole jardin vise alors à pallier aux failles de la métropole jardin. Il doit initier une réflexion sur l'orientation économique du territoire par les acteurs locaux et renforcer l'identité de l'ensemble Tours - Blois - Orléans. Mais son appropriation par les élus locaux est restée très insuffisante (DRE Région Centre et Polytech'Tours, 2007).

Dans le Maine, la coopération entre les principales agglomérations est moins ancienne. Elle n'est pas due comme pour le Val de Loire à l'existence d'une identité territoriale particulière, mais plutôt au constat de la faible visibilité de cet espace. La coopération a pris la forme d'une association constituée en 1999 entre Alençon, Le Mans et Laval : le Réseau des villes du Maine. Partant du fait que le Maine constitue une entité géographique et économique disposant de certains atouts non négligeables mais d'une trop faible image, le réseau des villes du Maine s'était donné comme triple objectif :

- le développement et l'aménagement de la région du Maine en renforçant les liens entre les villes, leurs territoires et les autres pôles régionaux ;
- le développement d'actions concrètes de coopération en matière de culture, tourisme, enseignement, social ;
- l'encouragement des échanges entre les acteurs économiques et sociaux pour favoriser l'émergence de projets communs.

Plusieurs projets ont vu le jour à travers ce réseau, comme la réalisation de l'A28, l'interconnexion TGV du Sud de l'Île de France ou encore la création de l'Incubateur d'Entreprises du Maine. Mais malgré ces premiers résultats, le réseau des villes du Maine manquait encore de visibilité au moment de l'appel à coopération. La région du Maine, malgré des atouts tels que sa position centrale entre le Bassin Parisien, les espaces littoraux de la façade atlantique et les agglomérations ligériennes, ou encore sa bonne situation industrielle et technologique, se trouve confrontée à la forte concurrence d'agglomérations attractives et compétitives comme Nantes, Angers, Tours ou Orléans, à un nombre d'emplois très qualifiés à consolider, et surtout à un déficit d'image (Projet de déclaration d'intention de l'Aire Métropolitaine du Maine, 2005).

On note que d'autres coopérations spécifiques existent en dehors du Réseau des villes du Maine, notamment entre les établissements d'enseignement supérieur (Université du Maine, écoles d'ingénieurs du Mans et d'Alençon) et entre les Chambres de Commerce et d'Industrie de la Sarthe, l'Orne et la Mayenne (partenariat signé en 2004 pour la création de l'École de Gestion et de Commerce du Maine).

### 3. GENESE DE L'ESPACE VAL DE LOIRE - MAINE

L'histoire commune de coopération entre les agglomérations du Val de Loire et celles du Maine commence en 2004 avec l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR. La constitution des espaces « Loire Bretagne » et « Métropole Normande » a isolé les agglomérations du Val de Loire et du Maine, qui ont choisi de monter ensemble un partenariat inédit. Les aires urbaines de ces agglomérations se touchent presque, formant un espace métropolitain quasi continu (Delphine Guisard Hérrisé, 2008). Mais la candidature construite par les agglomérations d'Orléans, Blois, Tours, Saumur, Chinon, Le Mans, Laval et Alençon sous le projet commun Val de Loire - Maine n'a pas été validée par la DATAR, sous l'argument principal du manque de cohérence de cet espace. Néanmoins, la volonté de travailler ensemble et la motivation des huit agglomérations a dominé et les acteurs locaux ont pris la décision de poursuivre la mise en place de la coopération métropolitaine sur cet espace.

Le projet repose très fortement sur un objectif de visibilité internationale. Contrairement au cas de la métropole jardin, la démarche s'appuie essentiellement sur les projets, plus que sur l'organisation du territoire. Portée cette fois par les élus locaux des huit agglomérations, malgré l'absence de soutien de l'Etat, elle entend donner « un cadre commun et dynamique à l'ensemble des partenariats existants ou à venir » (DRE Région Centre et Polytech'Tours, 2007, p.15).

Aujourd'hui le Val de Loire - Maine avance progressivement dans cette voie. Deux thématiques de coopération ont été retenues à la fin 2005 lors du recentrage consécutif au rejet du dossier par la DATAR. Il s'agit du tourisme : « Faire de l'excellence patrimoniale un vecteur d'attractivité et de développement du territoire » et de l'économie : « Renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires en poursuivant et développant des coopérations dans le domaine économique de l'enseignement supérieur et de la recherche » (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, 2006). La feuille de route a été validée fin 2007. Le processus de mise en place de la coopération est encore aujourd'hui au stade de la réflexion plus que de la mise en œuvre d'actions concrètes. Celles-ci vont néanmoins débiter en 2008 avec plusieurs projets d'actions essentiellement dans le domaine du tourisme.

A l'heure actuelle, le portage politique de la démarche est relativement fort, le rejet du dossier ayant agi comme un catalyseur pour l'implication des élus locaux. Cependant ceux-ci s'investissent avec prudence dans la voie de la coopération et attendent les premiers résultats pour s'engager plus avant (Delphine Guisard Hérissé, 2008). Quand au soutien de l'Etat et de la Région, il sera indispensable dans un second temps, pour la mise en place d'actions de plus grande envergure. Pour l'instant, les élections municipales représentent l'échéance importante pour la poursuite de la démarche. Le rôle des élus est en effet primordial, car la coopération n'est pas une réalité qui s'impose ; elle nécessite un fort portage politique.

#### **4. LES DEFIS DE LA CONSTRUCTION METROPOLITAINE EN VAL DE LOIRE - MAINE : QUELS DOMAINES PEUVENT NECESSITER L'APPORT DE « BONNES PRATIQUES » ALLEMANDES ?**

##### ✓ 1. Echelle spatiale de coopération et cohérence territoriale

La proximité géographique du Bassin Parisien ne facilite pas la coopération entre les agglomérations de l'espace Val de Loire - Maine, car des villes comme Orléans, Tours et Le Mans ont jusqu'à présent plus de relations avec Paris qu'entre elles. Rompre cette dépendance en construisant une assise territoriale forte est un des défis majeurs pour le Val de Loire - Maine. Mais la difficulté à définir une échelle territoriale affirmée et cohérente tient de ce qu'il n'en existe pas d'évidente : « le caractère partiel de la pertinence de chacune des échelles sollicitées réfute l'évidence » (Christophe Demazière, 2007, p.19). Un partenariat des agglomérations du Val de Loire avec Angers s'inscrirait dans la cohérence du Val de Loire, mais n'a pas pu se mettre en place dans le cadre de l'appel à coopération, du fait du rattachement d'Angers à Loire Bretagne.

Le partenariat avec les villes du Maine semble d'avantage répondre à la question « Pourquoi ? » par un opportuniste « Pourquoi pas ? ». Car opportunités il y a, et comme le précise Cyril Blondel dans *Economie et Réseaux sur les huit territoires de l'espace métropolitain Val de Loire - Maine* : « la coopération apparaît toute aussi nouvelle entre Tours et Le Mans, qu'entre Tours et Orléans ». Reste pour ces huit agglomérations à construire une cohérence territoriale.

##### ✓ 2. Le rôle de l'Etat

Ces deux paramètres sont, dans le cas du Val de Loire - Maine, particulièrement liés. Le soutien financier de l'Etat est nécessaire à la mise en place de projets d'envergure, et notamment les projets territorialisés (infrastructures...). Or c'est bien la question de l'échelle territoriale qui a poussé la DATAR à refuser la candidature du Val de Loire - Maine.

Aujourd'hui pour les quinze espaces métropolitains retenus en 2005, un financement du projet métropolitain se fait à travers les Contrats de Plan Etat Région 2007-2013.

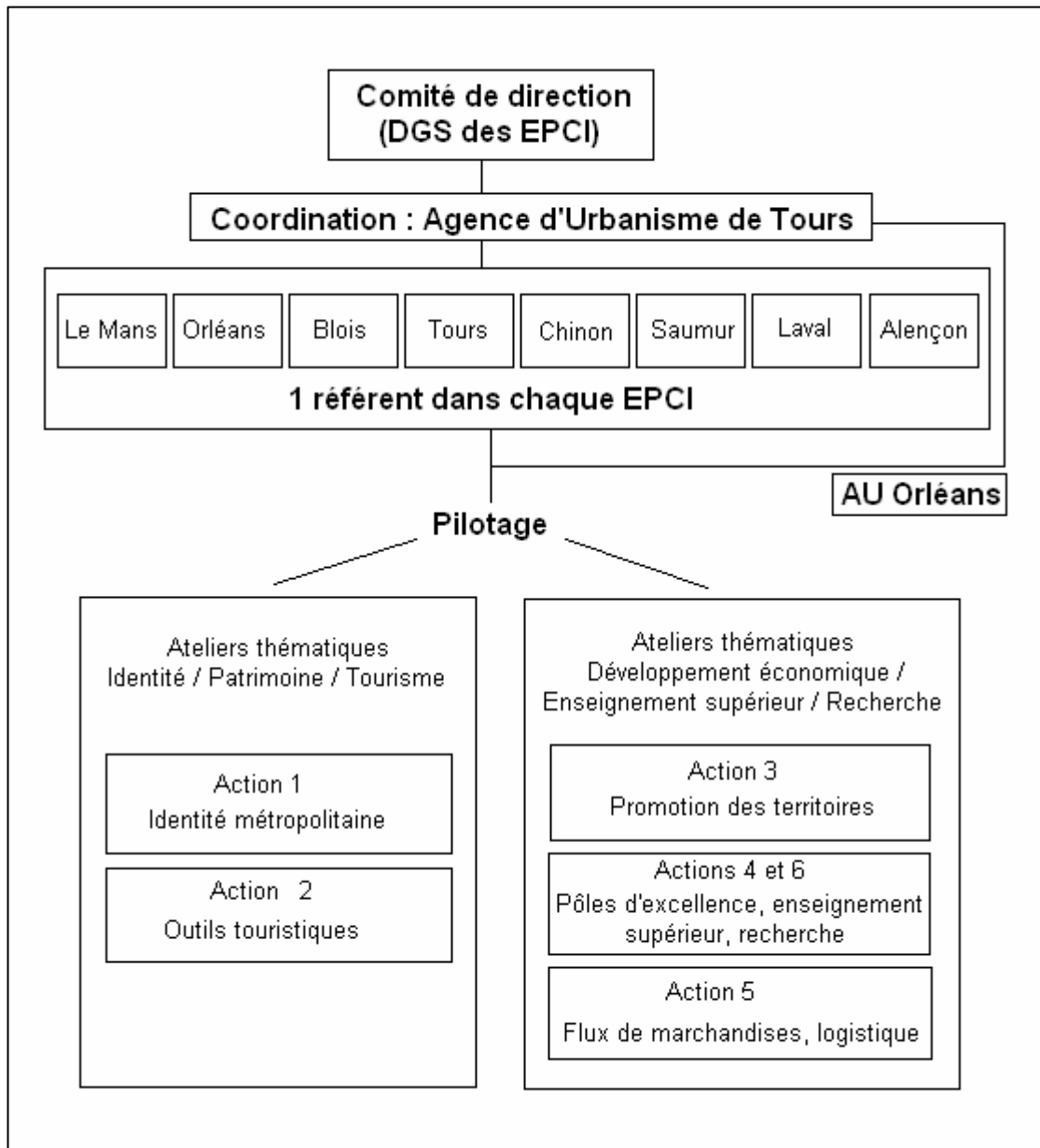
Par ailleurs l'Etat n'a pas qu'un rôle de soutien financier, mais également technique. Suite à la désignation des lauréats de l'appel à coopération, la DIACT a organisé deux journées techniques en novembre 2005 pour favoriser les échanges entre les métropoles lauréates sur des questions de méthode et d'élaboration du projet métropolitain (DIACT, 2008). La mise en place, à terme, d'un partenariat entre l'Etat et le Val de Loire - Maine, est nécessaire et passera par la résorption du désaccord sur la définition de l'échelle spatiale.

### ✓ 3. Le portage et la gouvernance du projet métropolitain

Un des handicaps majeurs de la construction de la coopération métropolitaine en Val de Loire - Maine, est la faiblesse du passé de coopération entre ses agglomérations. Plusieurs coopérations sectorielles ont été mises en place dans des domaines spécifiques, entre des organismes de recherche, des universités et des entreprises (pôle de compétitivité S<sup>2</sup>E<sup>2</sup>, Pôle Universités Centre Val de Loire). Mais les agglomérations du Val de Loire et du Maine n'ont pas de véritable tradition de coopération commune sur laquelle asseoir la coopération métropolitaine. Or, en France comme en Allemagne, les projets de coopération métropolitaine qui se mettent en place le plus rapidement et efficacement sont ceux basés sur un héritage de coopération (Lille et Hambourg en sont deux exemples caractéristiques).

Aujourd'hui l'organisation de l'espace Val de Loire - Maine inclut essentiellement les agglomérations pour le portage politique, le financement et le pilotage des projets, et les agences d'urbanismes pour la coordination groupes de travail et le pilotage d'une action.

**Figure 7 : Dispositif technique d'organisation de l'espace Val de Loire - Maine**



Source : Agence d'Urbanisme de Tours, janvier 2008 ; Réalisation Hélène Rougeron

Les agglomérations de l'espace Val de Loire - Maine doivent poursuivre la réflexion sur l'évolution de la gouvernance et affirmer un portage fort du projet métropolitain et ce sans une habitude significative des acteurs à travailler ensemble, sans réelle culture de la coopération. Cela représente le challenge de territoires tels que le Val de Loire - Maine. En Allemagne également certains espaces métropolitains sont confrontés à cette problématique.

**L'espace métropolitain Val de Loire - Maine est une entité très jeune, au faible passif de coopération entre ses acteurs, basée sur une échelle inédite, ne bénéficiant pas du soutien ni de la reconnaissance de l'Etat. Mais cet espace présente des atouts qu'il cherche à valoriser et renforcer à travers cette expérience métropolitaine. C'est un processus long qu'il a engagé depuis trois ans et qui se poursuit activement sous l'impulsion de l'Agence d'Urbanisme de Tours et des acteurs locaux.**

### III. OBJET ET OBJECTIF DE L'ETUDE

#### 1. UN TRAVAIL CENTRE SUR L'EXPERIENCE ALLEMANDE DE LA COOPERATION METROPOLITAINE

Le thème central de ce travail de recherche est la région métropolitaine allemande, ou Metropolregion, et les éléments de connaissance que son analyse peut apporter pour la construction de la coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine.

Le choix d'une étude portant sur l'expérience allemande a de nombreuses origines. La première relève de l'opportunité de travail sur ce pays. Le programme Procope a donné lieu à un projet de recherche tourné vers cette approche et la mobilité Erasmus offrait la possibilité d'explorer « de l'intérieur » l'expérience des Metropolregionen. La seconde est que l'Allemagne, avec plusieurs métropoles de rang européen, donne l'image d'un système métropolitain fort. Enfin, la dernière raison à ce choix vient de ce que les premières investigations ont montré : la coopération des acteurs au sein des régions métropolitaines ou Metropolregionen semble souvent déjà bien assise et prolifique, même si certains espaces sont encore très jeunes. Les contextes de la coopération métropolitaine en France et en Allemagne sont sensiblement différents, de par les circonstances historiques, la nature de l'Etat (Etat fédéral allemand, logique de décentralisation en France), les caractéristiques du réseau urbain (en Allemagne un réseau polycentrique où aucune agglomération ne domine réellement, en France une armature urbaine fortement centralisée sur Paris avec des villes de province pesant faiblement au niveau européen). Pourtant ces deux pays ont initié et poursuivent actuellement la mise en place de démarches de coopération métropolitaine qui semblent présenter d'indéniables similarités quand à l'origine de la démarche, ses objectifs... Pour toutes ces raisons, le choix a été fait de mener une analyse précise et approfondie de l'expérience allemande, dans l'optique d'effectuer d'éventuels rapprochements avec le Val de Loire - Maine.

Nous l'avons vu plus haut, le champ de la métropolisation et de la coopération métropolitaine est vaste. Notre étude s'est focalisée sur la coopération métropolitaine au sens de l'appel à projets métropolitains de la DATAR pour le cas français et sur la labellisation EMR, « Europäische Metropolregion » ou région métropolitaine européenne pour le cas allemand. La raison est que ce sont cet appel et cette labellisation qui font l'actualité de la question métropolitaine dans les deux pays. Tous deux représentent un encouragement de l'Etat à la construction métropolitaine à travers une *reconnaissance* de ces espaces. Ils permettent donc d'aborder la question métropolitaine sous l'angle de la mise en place de la coopération métropolitaine.

## 2. DEFINITION DES OBJECTIFS ET DE L'HYPOTHESE DE RECHERCHE

L'étude vise à analyser précisément les modalités de la *mise en place* de la coopération métropolitaine au sein de ces espaces : quels objectifs, quelles formes données à la gouvernance, quelle échelle territoriale, quels défis et quelles réponses apportées, etc. L'orientation ainsi donnée à l'étude des espaces métropolitains allemands, permettra de déterminer si l'analyse de ces espaces peut bénéficier, et dans quelle mesure, à la mise en place de la coopération en Val de Loire - Maine.

La construction de la coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine progresse en effet pas à pas depuis maintenant plus de trois ans. Davantage que des problèmes ou des obstacles s'opposant à la construction de la coopération, il existe plutôt certains défis, hérités des circonstances de sa mise en place, avec lesquels le Val de Loire - Maine doit compter : les questions d'échelle territoriale, de gouvernance et de portage politique et de partenariat avec l'Etat. Les autres espaces de coopération métropolitaine en France sont encore souvent face à ces mêmes questions. En Allemagne, la coopération au sein d'espaces métropolitains dispose d'une plus longue expérience et répond à une logique souvent comparable avec le cas français. L'analyse du cas allemand doit donc permettre de tirer un enseignement intéressant pour le Val de Loire - Maine, que ce soit en termes de « bonnes pratiques », si ces espaces sont aujourd'hui réellement plus avancés que le Val de Loire - Maine ; ou simplement, dans le cas contraire, en terme d'éléments de réflexion, voire d'écueils à éviter, sur l'approche des difficultés rencontrées par ces types d'espaces, dans la mise en place de la coopération métropolitaine.

## 3. PRESENTATION DE LA METHODE D'ANALYSE

Afin d'avoir une vue d'ensemble de l'expérience allemande en matière de coopération métropolitaine, l'analyse vise tout d'abord les Metropolregionen dans leur ensemble : origine de la démarche au niveau national, objectifs, spécificités du cas allemand, etc. Dans un second temps, elle se concentre sur deux cas particuliers : la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen et la Metropolregion Rhein - Rhur. Le choix de ces deux régions a été déterminé par deux facteurs :

- leur structure polycentrique, qui les rapprochent du cas du Val de Loire - Maine,
- leur ancienneté, puisque l'une, Rhein - Ruhr, offre un exemple déjà ancien permettant un bon retour d'expérience et l'autre, Hanovre, peut permettre par sa jeunesse d'analyser précisément les difficultés inhérentes aux débuts de la mise en place d'une coopération métropolitaine.

L'analyse de cas est basée sur une grille d'analyse comprenant les aspects suivants :

- présentation et structure de la région métropolitaine
- origine et contexte de la mise en place de la coopération (passé de coopération, objectifs)
- les modalités de mise en place (échelle territoriale, organisation, stratégies)
- la situation actuelle
- les forces et les défis pour la poursuite du processus

Suite à l'étude de l'expérience allemande est évaluée la possibilité d'utiliser les résultats de cette analyse pour le Val de Loire - Maine. Tout en prenant des précautions relatives aux contextes de la coopération dans les cas étudiés, l'étude fera le point sur les éléments, positifs ou négatifs, pouvant inspirer les acteurs de la coopération en Val de Loire - Maine.

**Ce projet de recherche n'a donc pas pour but d'effectuer une comparaison entre les cas français et allemand, ni de déceler des démarches pouvant être transposées tel quel au Val de Loire - Maine. Il se donne pour objectif premier de porter à la connaissance du lecteur l'expérience allemande de la mise en place des Metropolregionen, puis dans un second temps de mettre en avant les éléments qui pourraient être utiles au Val de Loire - Maine dans sa construction métropolitaine. En s'appuyant sur l'expérience d'un pays voisin, cette étude ambitionne certes d'apporter sa pierre à l'édifice Val de Loire - Maine, mais surtout de montrer ce que peut apporter l'intérêt porté aux démarches de nos voisins européens, intérêt que traduit par exemple METREX en tant que réseau d'échange de connaissances.**

## **PARTIE II**

# **LES METROPOLREGIONEN D'ALLEMAGNE**

# I. COOPERATION METROPOLITAINE EN ALLEMAGNE : LES « EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN »

La prise de conscience par les pays européens du rôle des grandes agglomérations dans les politiques d'aménagement du territoire, s'est traduite en France par l'initiation progressive des projets métropolitains depuis le CIADT de 2002 jusqu' à l'appel à projets de la DATAR en 2004. En Allemagne, c'est dès le milieu des années 1990 que cette prise de conscience se concrétise.

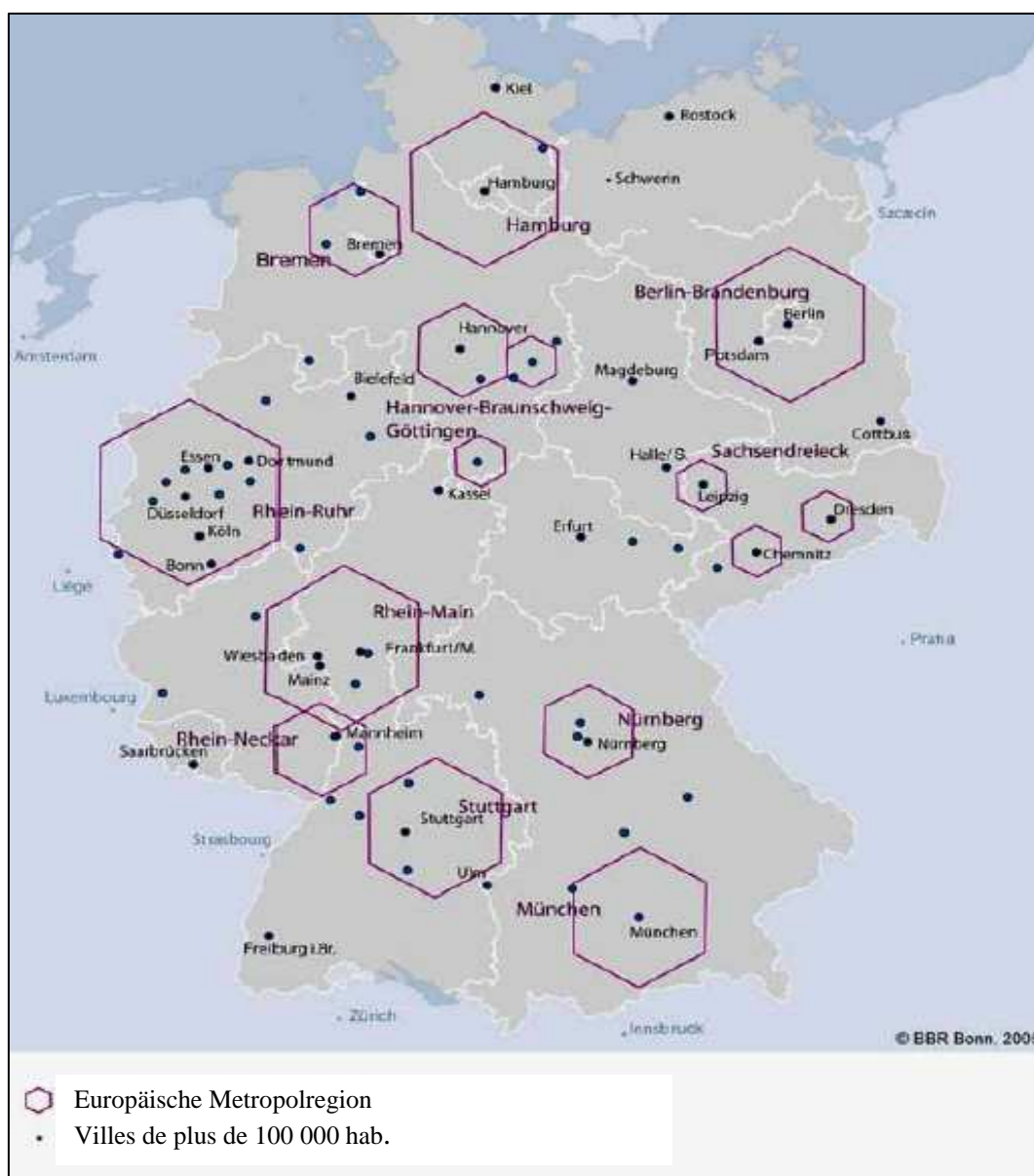
## 1. LES EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN : 11 REGIONS RECONNUES ENTRE 1995 ET 2005

L'importance des régions métropolitaines pour le développement des territoires, jusqu'alors ignorée des politiques d'aménagement en Allemagne, a pris au milieu des années 1990 une nouvelle signification (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a, p.642). En 1995, la Conférence Ministérielle pour l'Aménagement du Territoire (MKRO) a instauré sept « Europäischen Metropolregionen » (EMR) ou régions métropolitaines d'envergure européenne : Berlin / Brandenburg, Hambourg, Munich, Rhein - Main, Rhein - Ruhr, Stuttgart, puis en 1997 Halle / Leipzig - Sachsen-dreieck.

Les Länder concernés se sont saisis de cette nouvelle fonction et en 2001, avec le soutien du ministère allemand de l'aménagement du territoire, les pouvoirs locaux ont fondé le réseau des régions métropolitaines européennes en Allemagne : « Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland » (réseau IKM). Ce club a été fondé dans le cadre du concours « Regionen der Zukunft – nachhaltige Entwicklung in Modellregionen » ou Régions du futur – Développement durable dans des régions modèles ; il s'agit d'un projet pilote lancé entre 1997 et 2000 par l'Etat allemand pour la promotion du développement urbain et territorial durable. Ce projet, en permettant l'intégration des Metropolregionen aux questions européennes relatives à l'aménagement régional, a appuyé la mise en place du réseau IKM. Ce réseau a pour rôle de favoriser la mise en commun des expériences entre les Metropolregionen et les partenariats avec les acteurs régionaux et politiques, afin de donner du poids aux Metropolregionen dans la politique fédérale et européenne.

En 2005, le MKRO a élargit le cercle des Metropolregionen à quatre nouveaux territoires : Hannover - Braunschweig - Göttingen, Nürnberg, Rhein - Neckar et Bremen - Oldenburg. Le territoire allemand compte donc actuellement 11 régions métropolitaines labellisées par l'Etat fédéral. Les Metropolregionen sont soit incluses dans un Land (München, Nürnberg, Stuttgart, Hannover - Braunschweig - Göttingen, Rhein - Rhur), soit à cheval sur deux à quatre Länder (Berlin, Hamburg, Bremen, Rhein - Main, Sachsen-dreieck, Rhein - Neckar).

Figure 8 : Les 11 Européische Metropolregionen d'Allemagne



Dans son Plan d'aménagement de l'espace fédéral de 2006, le ministère allemand de l'équipement et de l'urbanisme (BMVBS) réaffirmait que le rôle des métropoles allemandes devait être renforcé sur le plan européen.

## 2. DES OBJECTIFS MULTIPLES IMPREGNES DU CONTEXTE TERRITORIAL ALLEMAND

Le MKRO veut « faire des métropoles le moteur du développement social, économique et culturel, avec une bonne visibilité européenne et internationale et un appui au développement régional » (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006a, p.29). Les Metropolregionen ont donc vocation, tout comme les espaces de

coopération métropolitaine en France, à assurer la compétitivité de l'Allemagne et de l'Europe dans le contexte de la mondialisation de l'économie.

Elles répondent en outre, sur le territoire allemand, à la nécessité de retrouver un développement plus cohérent entre l'Est et l'Ouest. Il faut en effet noter qu'en Allemagne, la métropolisation est marquée par l'histoire du pays. La séparation du pays a entraîné une suburbanisation, et par suite une métropolisation, à deux vitesses. Dans les nouveaux Länder, ce processus ne s'est effectué qu'après la réunification, c'est-à-dire bien plus tard que dans les Länder de l'Ouest. Il s'en suit un retard de la métropolisation à l'Est où, d'après le Bureau fédéral pour la Construction et l'Aménagement régional, en 2004 seuls 63 % de la population vit dans une aire métropolitaine, contre 87 % à l'Ouest (Mélanie Walter-Rogg, 2007, p.78). Dans les nouveaux Länder, la population reste plus concentrée dans les villes centres, avec une suburbanisation moins importante et une densité de population inférieure (140 habitants / km<sup>2</sup> contre 270 à l'Ouest). C'est pourquoi en Allemagne le rôle des régions métropolitaines dans l'équilibre du développement du territoire national est particulièrement prégnant.

Enfin, les Metropolregionen doivent apprendre à maîtriser le phénomène de suburbanisation, qui pose des problèmes relativement inédits en Allemagne. La tradition rurale qui existe en France est beaucoup moins présente en Allemagne. « La suburbanisation sape en particulier l'un des principaux fondements de l'organisation de l'espace en Allemagne : la décentralisation et la concentration en pôles de développement » (Mélanie Walter-Rogg, 2007, p.67). Cet « exode urbain » entraîne une perte démographique des centres villes, aggrave l'étalement urbain et les problèmes de transport et prend de court les services publics dans les zones rurales. Pour cette raison, les objectifs des Metropolregionen incluent de façon systématique une volonté de meilleure gestion coordonnée du développement des périphéries et des agglomérations.

### 3. LES SPECIFICITES DES REGIONS METROPOLITAINES ALLEMANDES

#### ✓ 1. Des régions métropolitaines aux structures hétérogènes

Deux types de Metropolregionen se distinguent. Les espaces monocentriques sont constitués d'une importante agglomération centre dominante et de sa périphérie relativement faiblement peuplée. C'est le cas par exemple des régions Berlin-Brandenburg, Hamburg, München. Les espaces polycentriques se composent eux d'un groupe de villes centres plus ou moins équivalentes en taille et en équipements et de leurs espaces suburbains ou intermédiaires. C'est le cas pour le Rhein - Ruhr, le Rhein - Main, le Sachsendreieck... La Metropolregion de Stuttgart, caractérisée par la coexistence du pôle principal de Stuttgart et des pôles secondaires de Heilbronn et Reutlingen/Tübingen, a un statut intermédiaire.

## ✓ 2. Le rôle de l'Etat allemand dans la coopération métropolitaine

L'Etat fédéral a pour rôle essentiel de favoriser et soutenir la mise en place et le développement de la coopération au sein des régions métropolitaines. En Allemagne une décentralisation s'opère encore, avec un désengagement de la Fédération concernant les politiques d'aménagement du territoire au profit des régions (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005b, p.532). C'est pourquoi l'Etat encourage la mise en place de gouvernances à l'échelle métropolitaine. Le rôle de l'Etat ne consiste pas à appuyer financièrement les Metropolregionen, mais à inciter les acteurs locaux à s'organiser, leur en offrir l'opportunité et leur proposer un appui technique.

Ainsi le projet « Regionen der Zukunft » à l'origine de la fondation du réseau IKM des Metropolregionen a été lancé par le ministère fédéral du génie civil et de l'aménagement du territoire (BBR) pour inciter les acteurs locaux à engager des démarches et des projets novateurs pour le développement durable de leur territoire. C'est encore au niveau des ministères fédéraux qu'a été initiée la reconnaissance « Europäische Metropolregionen » et réaffirmée l'importance européenne des régions métropolitaines. Le BBR est le premier impliqué dans la question des Metropolregionen. Il joue également un rôle de veille et d'observation de l'évolution de ces territoires. Le BBR a mis au point un système d'information statistique pour les Metropolregionen, visant à intégrer dans un système unique les données de dimension européenne comme les données internes des Länder, avec une actualisation continue et l'utilisation d'indicateurs aux différentes échelles spatiales. Ce système est un outil d'aide à la décision du ministère et un outil d'information actualisé sur le développement des régions métropolitaines (Adam et Götdecke-Stellmann, 2003).

## ✓ 3. Des fonctions métropolitaines à la base des Metropolregionen...

En Allemagne les régions métropolitaines sont le plus souvent définies, observées et évaluées par le prisme des fonctions métropolitaines. Le débat scientifique sur la nature des fonctions métropolitaines, les indicateurs les mieux adaptés, la formation des relations et des hiérarchies au sein des espaces métropolitains est loin d'être clos (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005a, p.177). Néanmoins un consensus se fait sur la distinction initiée par Hans H. Blotvogel en 2002, entre trois principales fonctions métropolitaines : la fonction de contrôle et de décision, la fonction d'innovation et de compétition et la fonction de Gateway.

**Figure 9 : Fonctions et caractéristiques des régions métropolitaines**

Fonctions métropolitaines	Caractéristiques liées
<p><b>Fonction de contrôle et de décision</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secteur privé</li> <li>- Etat</li> <li>- Autres organisations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sièges de grandes entreprises nationales et multinationales</li> <li>- Finance : banques, bourses, etc.</li> <li>- Large panel de services supérieurs</li> <li>- Gouvernement</li> <li>- Organisations internationales (UE, Nations Unies), ONG</li> </ul>
<p><b>Fonction d'innovation et de compétition</b> Production et développement du savoir, d'emplois, de valeur ajoutée, de produits</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovation technique et scientifique</li> <li>- Innovation sociale et culturelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipements de Recherche et Développement, Universités</li> <li>- Equipements culturels (théâtres, musées, parcs d'exposition, etc.)</li> <li>- Lieux de communication sociale (sports, etc.)</li> </ul>
<p><b>Fonction de Gateway</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accessibilité des personnes</li> <li>- Accessibilité de la connaissance</li> <li>- Accessibilité des marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Points nodaux de transport à grande distance (aéroports, interconnexions de TGV et d'autoroutes)</li> <li>- Médias (télévision, presse, etc.), Congrès, Bibliothèques, Serveurs Internet</li> <li>- Expositions, foires et salons</li> </ul>

Source : Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a

Ces trois fonctions ne sont pas indépendantes les unes des autres, mais s'influencent et se renforcent mutuellement (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a, p.177). Elles ont un effet d'impulsion sur le développement économique, politique, social et culturel de la région métropolitaine.

#### ✓ 4. ... et de leur spécialisation

La présence de ces trois fonctions simultanément sur leur territoire est la base du caractère métropolitain des Metropolregionen. Pourtant il existe en Allemagne une spécialisation nette des espaces métropolitains. Le système urbain allemand étant construit sur l'héritage d'un développement historique basé sur la répartition des tâches, on constate que le développement des différentes régions métropolitaines allemandes s'appuie fortement sur leurs forces spécifiques : le Rhein - Main comme centre des transports et des finances, Hamburg comme centre du commerce de gros et de la culture, Berlin comme centre du gouvernement, etc. De par la structure urbaine de l'Allemagne, chaque Metropolregion a la chance de jouer un rôle de leader dans une fonction particulière. Néanmoins cette spécialisation implique également que chaque région métropolitaine allemande ne peut concurrencer les grandes métropoles mondiales que de façon limitée. La répartition des fonctions suppose que la spécialisation est le meilleur moyen pour les métropoles allemandes d'être compétitives. Mais la mise en réseau et la coopération entre les Metropolregionen est alors nécessaire pour assurer cette compétitivité au niveau européen et mondial (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2007c).

#### ✓ 5. L'existence et l'importance des réseaux de coopération entre les Metropolregionen

En effet la coopération entre les espaces métropolitains tient une place non négligeable en Allemagne. Plusieurs Metropolregionen ont mis en place des projets de coopération spécifique, à l'exemple de celle existant entre Hamburg et Berlin. Mais c'est essentiellement le dynamisme du réseau « Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland » ou IKM qui illustre cette volonté : « Les régions métropolitaines doivent coopérer de manière plus étroite à la fois au niveau national et international afin de mettre en valeur leur efficacité et de faire avancer leurs intérêts communs » (Technische Universität Berlin, 2003, p.12).

Le réseau, qui réunit l'ensemble des Metropolregionen, favorise la mise en commun et les échanges d'expériences entre les Metropolregionen qui y travaillent en étroite collaboration. Les thématiques de travail de ce groupe sont les modèles et stratégies du développement spatial, l'Europe, la circulation et la mobilité, l'international et la société de la connaissance. L'IKM fonctionne à travers des échanges d'informations et la recherche de consensus, l'activité de groupes de travail, la diffusion de prises de position, les relations publiques et la collaboration avec les tiers – élus, milieux économique et scientifique. Par ailleurs la coopération des Metropolregionen au sein d'un réseau leur permet de soutenir leurs intérêts communs en ayant plus de poids auprès des Länder, de l'Etat fédéral et de l'Union Européenne. (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006a, p.28)

Au-delà de la coopération entre les Metropolregionen, la coopération transnationale avec d'autres régions métropolitaines et l'intégration de réseaux européens ou mondiaux est un moyen pour les Metropolregionen d'améliorer leur position dans la compétition européenne. Le programme Interreg encourage et favorise ces coopérations (Technische Universität Berlin, 2003, p.13).

## ✓ 6. Le défi de la gouvernance

Les régions métropolitaines allemandes se caractérisent également par un défi important qui n'est pas sans rappeler la situation en France : l'organisation de la gouvernance métropolitaine. De même que dans le cas français, dans les régions où il y a une longue tradition de coopération, la Metropolregion s'appuie sur cette expérience, en particulier pour la mise en place de la gouvernance métropolitaine. C'est par exemple le cas à Berlin, ou à Hambourg où la coopération de longue date existant entre l'agglomération d'Hambourg et les districts alentours a présenté une base solide à la construction de la Metropolregion, qui s'est développée relativement rapidement. Cela n'exclut pas cependant que ces métropoles continuent à rechercher les meilleures formes de gouvernance possible, telle la Metropolregion Hambourg qui vient de changer son organisation. Dans d'autres cas, à l'exemple d'Hanovre ou de Brême, de nouveaux modèles de gouvernance métropolitaine sont développés, intégrant les paramètres locaux comme la structure polycentrique ou la participation des espaces ruraux périphériques.

Mais la question de la gouvernance en tant que base politique et administrative de la Metropolregion reste une étape difficile freinant leur développement. Il semble que seules les Metropolregionen d'Hambourg et Stuttgart (ainsi que Berlin - Brandenburg et Rhein - Main dans une moindre mesure) aient pu mettre en place jusqu'à présent une forme d'organisation efficace et productive à l'échelle régionale (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a, p.646). Une politique stratégique de développement suppose pourtant une gouvernance solide et légitime. Or ce rôle est jusqu'à maintenant plutôt assumé par les grosses villes centres, que par les régions métropolitaines elles-mêmes.

La répartition des rôles entre la Metropolregion et le gouvernement du ou des Länder pose également problème par manque de clarté. Certaines Metropolregionen, qui s'appuient encore essentiellement sur l'échelle locale, se retrouvent dans une mise en concurrence peu féconde de leurs compétences avec les gouvernements des Länder (Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a, p.646). Un défi majeur pour les Metropolregionen est ainsi de parvenir à coordonner les politiques des communes et des Länder avec les fonctions métropolitaines de la Metropolregion. Jusqu'à maintenant les régions métropolitaines d'Hamburg, München et Stuttgart paraissent les plus avancées dans ce domaine. Mais les Metropolregionen polycentriques et en particulier le Rhein - Ruhr, semblent rencontrer plus de difficultés à appliquer ce principe à travers la mise en place de politiques concrètes.

Quoiqu'il en soit, il n'existe pas d'idéal : chaque territoire développe une structure de gouvernance différente, intégrant son passé de coopération et ses caractéristiques urbaines et territoriales.

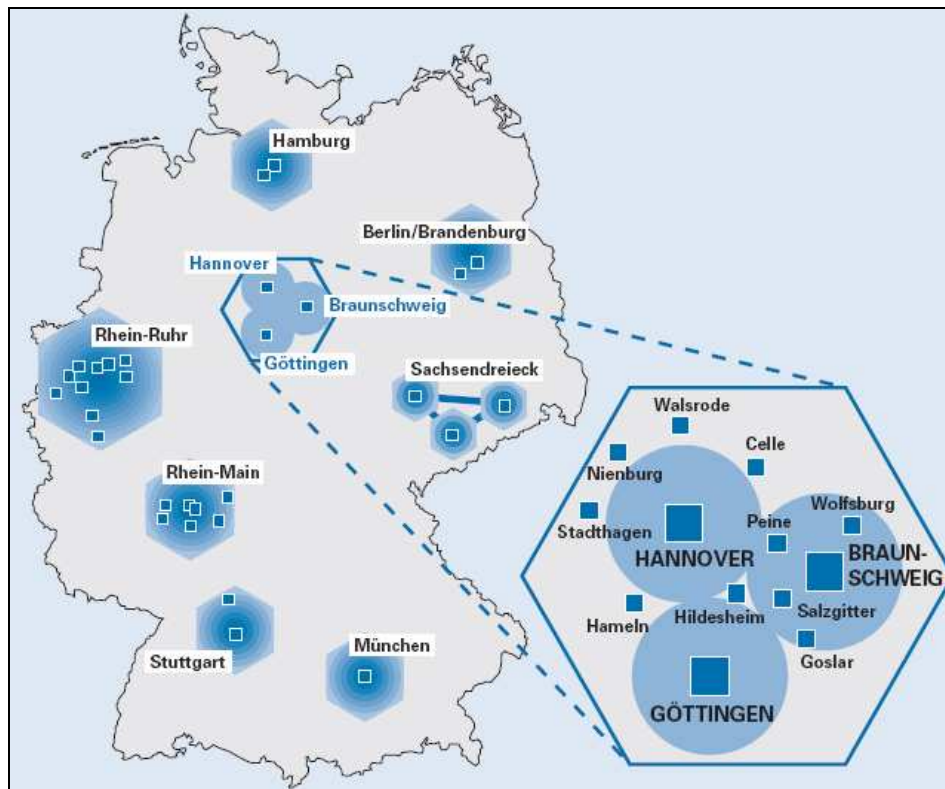
Les Metropolregionen font l'actualité de la question métropolitaine en Allemagne depuis treize années. Issues d'un projet pilote mené par l'Etat fédéral, elles travaillent ensemble, entre compétition et coopération, au développement de leur rayonnement individuel et commun. Pourtant les Metropolregionen présentent de grandes hétérogénéités dans leur ancienneté, leurs fonctions métropolitaines, leur organisation... Chacun de ces onze espaces aurait quelque chose à nous apprendre. Par la suite nous allons nous pencher sur les cas d'Hannover - Braunschweig - Göttingen et du Rhein - Ruhr, deux Metropolregionen polycentriques situées au cœur d'espaces économiques dynamiques, mais dont l'histoire et la situation actuelle témoignent de la multiplicité des processus métropolitains.

## II. ETUDE DE CAS : LA METROPOLREGION HANNOVER - BRAUNSCHWEIG - GÖTTINGEN

### 1. PRESENTATION DE L'ESPACE METROPOLITAIN

Située dans le sud de la Basse-Saxe, la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen réunit les agglomérations d'Hanovre, de Braunschweig et de Göttingen, ainsi qu'une soixantaine de communes alentours, mais également une dizaine d'organisations scientifiques et partenaires économiques. Elle regroupe près de quatre millions d'habitants et occupe un tiers de la surface du Land Basse-Saxe.

Figure 10 : Hannover - Braunschweig - Göttingen, une Metropolregion centrale en Allemagne



Source: Technische Universität Berlin, 2004

La région métropolitaine s'organise autour des trois pôles qui lui donnent leur nom : on parle du « Dreieck » ou triangle Hannover - Braunschweig - Göttingen. Cet espace est ainsi caractérisé par sa structure polycentrique.

Figure 11 : Une Metropolregion polycentrique



Source : Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007

## 2. ORIGINE ET CONTEXTE DE LA METROPOLREGION

### ✓ 1. Initiation et lancement

La mise en place de la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen a été initiée par les acteurs locaux et notamment le réseau de villes EXPO-Region, la Région d'Hanovre et les villes de Braunschweig, Göttingen et Salzgitter. Elle a été reconnue officiellement Europäische Metropolregion lors de la conférence ministérielle à l'aménagement du territoire du 28 avril 2005.

### ✓ 2. Passé de coopération

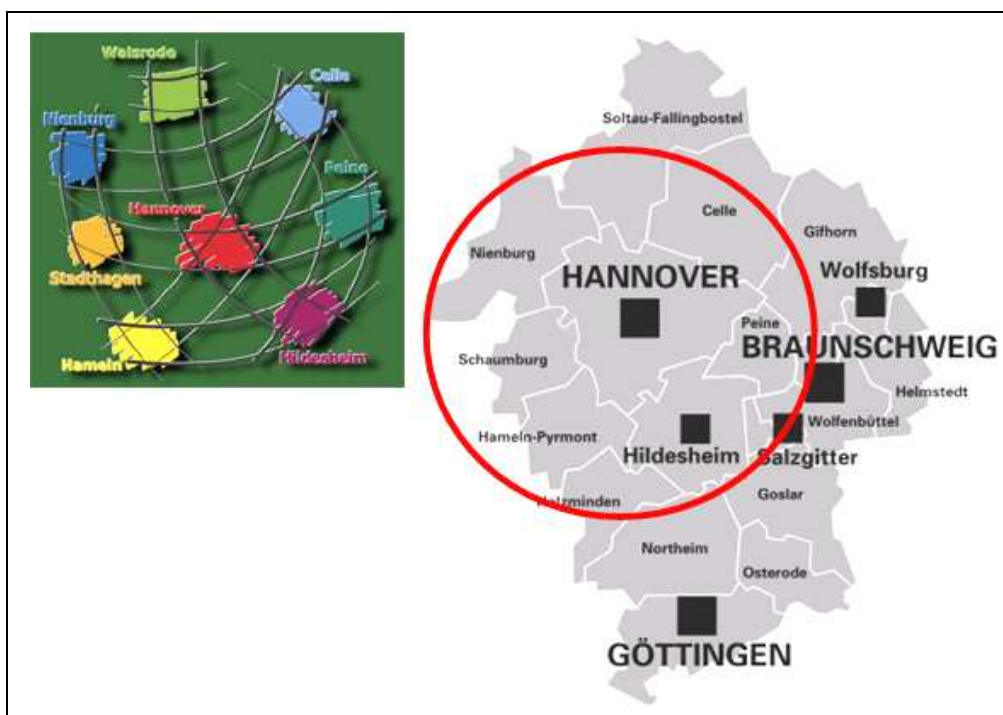
Le passé de coopération qui existe au sein de ce territoire fut un des atouts principaux pour la réussite de la démarche. La coopération à une échelle intermédiaire entre les groupements de villes et le Land n'est pas une idée nouvelle en 2005. Dans les années 1960 – 1970 se tenaient dans toute l'Allemagne des débats sur les formes possibles de coopération régionale ; au sein de ces débats le territoire d'Hanovre, aux côtés de Stuttgart, Francfort, Saarbrücken tenait une place importante. En 1963 le travail en commun d'Hanovre avec son

agglomération débute, sous la forme d'une union de droit public. Cette structure développe pas à pas ses compétences et son organisation pour aboutir en 1996 à la formation d'une structure régionale qui trouvera son accomplissement en 2001 avec la création de la « Region Hannover », regroupement volontaire informel d'Hanovre et des districts alentours (Felix Caspar Thermann, 2000).

Outre la Région d'Hanovre, de nombreux niveaux de coopération étaient présents sur l'espace Hannover - Braunschweig - Göttingen avant sa reconnaissance comme Metropolregion. Ces structures regroupaient des communes et des Landkreise, tels le « Zweckverband Grossraum Braunschweig » ou « groupement d'objectif » de la région urbaine de Braunschweig, ou le « Regionalverband Südniedersachsen », groupement régional de Basse-Saxe du Sud. Mais on trouve également des exemples de coopération entre les administrations publiques et les entreprises, telle la fondation Otto Bock. Par ailleurs, au sein du territoire métropolitain, sont nées plusieurs structures type SARL (par exemple la « Region Braunschweig GmbH ») ou SA (par exemple la « Wolfsburg AG »), constituant des espaces de coopération visant à favoriser croissance et développement (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007).

Enfin, le réseau de villes EXPO-Région est un des meilleurs exemples de coopération à grande échelle mis en place sur le futur territoire métropolitain. Il est né du programme de recherche ministériel « Experimenteller Wohnungs- und Städtebau » (ExWoSt) concernant la construction et l'urbanisme expérimentaux, et comprenant, entre 1994 et 1998, un programme sur les réseaux de villes : « Städtenetze ». C'est ainsi que huit villes de Basse-Saxe, parmi lesquelles Hanovre, ont fondé peu avant l'exposition universelle de 2000 un réseau regroupant pas moins de 2 millions d'habitants : le Städtenetz EXPO-Region. L'objectif annoncé était d'allier compétences et ressources pour améliorer la compétitivité internationale et mettre à profit l'impulsion donnée par l'accueil de l'exposition universelle. La création de ce réseau a permis effectivement la mise en place d'une meilleure coopération entre les principales villes de ce territoire et, grâce à l'intégration du groupement Region Hannover au processus, d'atteindre une nouvelle échelle de réflexion régionale. Les thématiques de travail de ce réseau étaient le transport, l'aménagement du territoire, le développement durable, la culture et l'Internet.

Figure 12 : Le réseau de villes EXPO-Region



Source : [www.expo-staedtenetz.de](http://www.expo-staedtenetz.de) ; Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007

On peut ajouter que deux territoires de l'espace métropolitain Hannover - Braunschweig - Göttingen ont participé au concours Regionen der Zukunft entre 1997 et 2000. Le Zweckverband Grossraum Braunschweig et le Regionalverband Südniedersachsen furent deux des vingt-cinq « Modellregionen » ayant pris part à ce projet pilote (Region der Zukunft, 2001). Cette participation des deux groupements montre le dynamisme coopératif de ce territoire bien avant sa reconnaissance en tant que Metropolregion.

### ✓ 3. Objectifs de la création d'une Metropolregion

En 2005, la création de la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen se situe dans la prolongation des logiques de coopération qui ont progressé sur le territoire depuis un demi siècle. En instaurant cette région métropolitaine, les acteurs locaux recherchaient avant tout une reconnaissance accrue de cet espace au niveau européen et mondial et un gain d'image pour leurs villes (Region Hannover, 2005). Par ailleurs, créer une Europäische Metropolregion signifiait aussi pour cet espace intégrer un réseau national et européen favorisant un développement plus compétitif. Les objectifs premiers de cette nouvelle structure concernaient ainsi l'établissement d'une stratégie pour un rayonnement européen, l'amélioration des infrastructures, le marketing métropolitain et la promotion des réseaux scientifiques et des clusters.

### 3. MODALITES DE MISE EN PLACE DE LA METROPOLREGION

#### ✓ 1. Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale

En 2002 débute au sein du réseau de villes EXPO-Region une discussion intensive sur la formation d'une région métropolitaine et sa reconnaissance par le MKRO. Mais la Région Hanovre, même en combinaison avec le réseau de villes, était beaucoup trop petite pour prétendre à ce rôle. L'idée est née alors d'associer les deux importantes agglomérations voisines de Braunschweig et Göttingen, ainsi que les villes moyennes intermédiaires telles Goslar, Salzgitter et Wolfsburg. Restait à construire une structure de travail entre ces communes pour ériger une région métropolitaine. Un groupe de travail s'est formé et l'information des acteurs régionaux a débuté, notamment à la faveur du Salon des technologies de l'information et de la bureautique (CeBIT) de mars 2004 (Axel Priebes, 2004 ). Un an plus tard, l'espace Hannover - Braunschweig - Göttingen a été reconnu Europäische Metropolregion par le MKRO et est entré ainsi dans la « ligue 1 »<sup>2</sup> des régions urbaines allemandes aux côtés des dix autres Metropolregionen allemandes.

**Figure 13 : Les anciens groupements coopératifs réunis au sein de la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen**



Source : D'après Technische Universität Berlin, 2004.

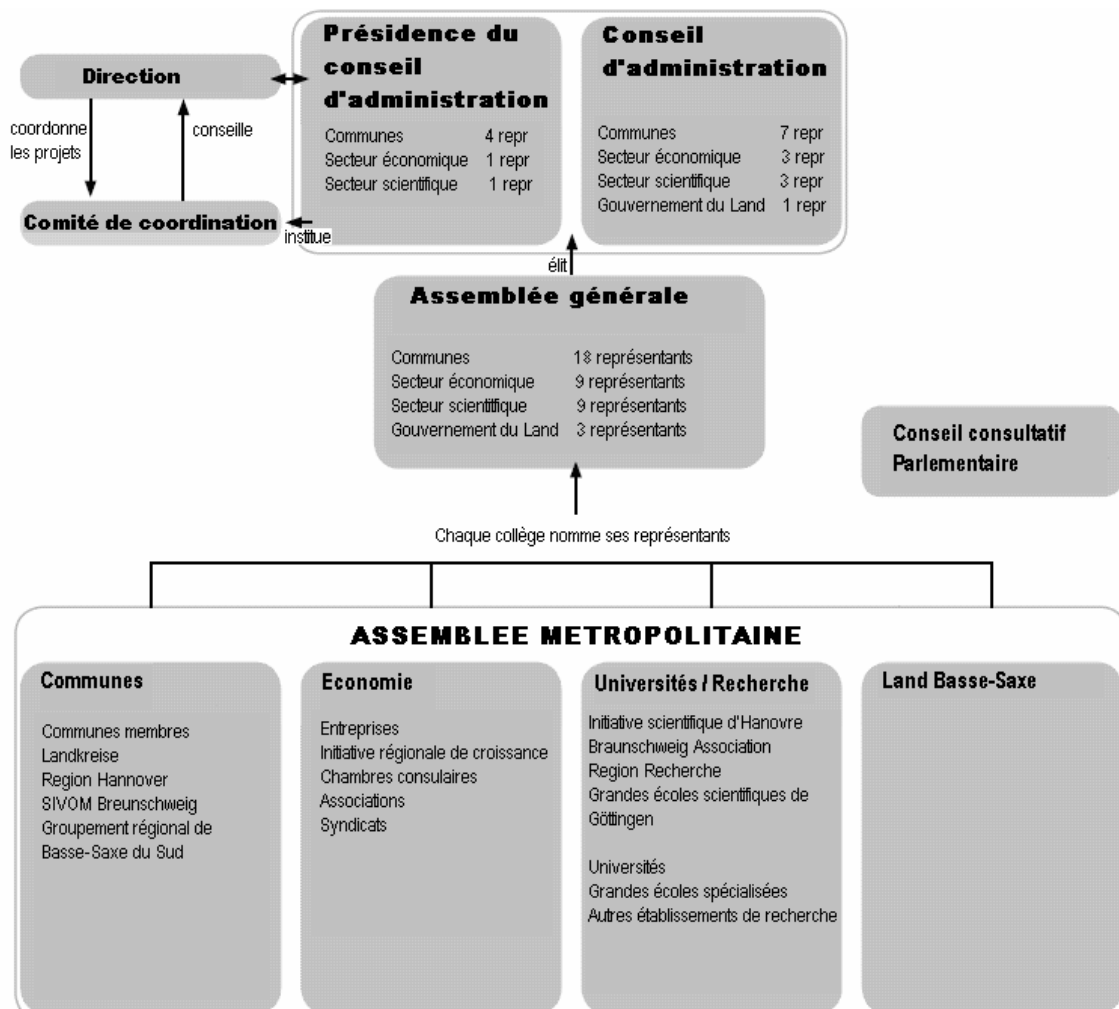
<sup>2</sup> La « Erste Liga » est un terme très fréquemment employé pour désigner les régions métropolitaines allemandes qui se lancent dans la compétition européenne et internationale des métropoles.

✓ 2. Organisation et gouvernance

Le territoire de la nouvelle région métropolitaine présente ainsi en 2005 de nombreuses structures de coopération, qui se livrent à une concurrence saine entre elles (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007). Mais avec la formation d'une échelle métropolitaine, il devient fondamental d'harmoniser ces différentes structures en une coopération étroite qui permette de se tourner vers l'Europe et l'international.

Dès le début 2008, la région métropolitaine d'Hannover - Braunschweig - Göttingen s'organise en SARL (ou GmbH pour « Gesellschaft mit beschränkter Haftung »). Cette nouvelle organisation facilitera la coopération entre tous les types d'acteurs : les communes, les universités, le Land Basse-Saxe et les entreprises. Elle devra permettre également de garantir la participation de tous les espaces et notamment d'intégrer au processus métropolitain les espaces périphériques (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007).

**Figure 14 : La nouvelle organisation en SARL de la gouvernance de la région métropolitaine Hannover - Braunschweig – Göttingen**



Source : Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007 ; Traduction Hélène Rougeron

Au sein de cette structure, chaque collègue de l'assemblée métropolitaine est libre d'adopter l'organisation de son choix. Pour les communes notamment il est envisagé la formation d'une association loi 1901. Les membres de l'assemblée métropolitaine se réunissent une fois par an en assemblée générale. Celle-ci a pour but de regrouper tous les acteurs de la métropole afin d'évaluer le travail réalisé et de discuter des perspectives à venir. Le Conseil Consultatif Parlementaire est là pour appuyer et soutenir le travail de la région métropolitaine. Il est constitué de vingt députés du Land, de la Fédération et de l'Europe.

Au-delà de cette organisation de la gouvernance métropolitaine, des groupes de travail sont organisés pour les différents projets sur lesquels oeuvre la région métropolitaine. Ces groupes sont réunis sous la gestion de la « Geschäftstelle » ou bureau, organe de coordination et de management constitué de différents membres de la région métropolitaine et dirigé par les villes d'Hanovre et Braunschweig. Groupes thématiques et « Geschäftstelle » travaillent en collaboration avec le Comité de coordination qui réunit des représentants de chaque collègue.

### ✓ 3. Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion

La région Hannover - Braunschweig - Göttingen, deuxième espace économique de l'Allemagne du Nord après Hambourg (Axel Prieb, 2004, p.101), a fait le pari de se lancer dans l'aventure des régions métropolitaines européennes et dans la course à la compétitivité européenne et internationale. Pour se donner les moyens de cette ambition et s'affirmer comme une métropole culturelle, économique et sociale au cœur de l'Europe, la région métropolitaine entend s'appuyer sur ses potentiels. Elle organise donc son action autour d'une stratégie de développement en cinq axes déclinés en projets. L'objet de cette analyse n'est pas de s'intéresser en eux-mêmes aux thèmes traités par la coopération métropolitaine mais bien de comprendre comment celle-ci s'est construite et se dessine aujourd'hui encore par le choix de ses stratégies de développement et de ses projets métropolitains.

La position privilégiée de la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen au centre de l'Europe et des grands axes de communication avec l'Europe de l'Est l'a amené à orienter sa première stratégie vers le renforcement de cette fonction de « plaque tournante de l'Europe ». En ce sens elle a engagé un projet visant à s'ouvrir d'avantage à l'international en promotionnant l'accueil sur son territoire.

En lien avec ce premier axe, la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen dispose d'infrastructures de premier plan pour la circulation des personnes, de la connaissance et des marchés, qui en font une porte de l'Europe (fonction de Gateway). Elle veut continuer à renforcer cet atout majeur de son territoire en améliorant ses infrastructures de communication et de mobilité, dans le but de développer sa compétitivité et son rôle de centre logistique européen. Les projets menés en ce sens concernent l'établissement d'un ticket de transport métropolitain, la mise en place d'un réseau régional de la connaissance et d'une stratégie de développement des transports cyclistes.

Dotée également d'un bon réseau de grandes écoles et de structures de recherches, la région a décidé de développer ce réseau en renforçant la recherche et la formation, en particulier dans le domaine des technologies du futur. Trois projets sont engagés dans le cadre de cet axe stratégique : l'économie de la mobilité, le management du changement climatique et la mise en place d'un réseau régional de la connaissance.

Afin de s'ouvrir à l'international, les villes du territoire nouent depuis plusieurs années des contacts avec les pays d'Asie de l'Est. La région métropolitaine souhaite poursuivre cette stratégie d'ouverture sur un marché porteur. Un projet avec la Chine est en cours.

Enfin, la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen dispose de nombreux atouts culturels de signification européenne et internationale. La région veut mettre en place une stratégie de développement culturel visant une cohérence régionale de ces atouts indéniables à travers la définition d'un thème culturel principal et commun. La construction de l'identité culturelle du tout nouvel espace métropolitain se dessine fortement derrière ce projet (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen : [www.metropolregion.de](http://www.metropolregion.de), 2008).

Pour la poursuite de son développement, la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen a élaboré autour de plusieurs projets un plan d'action ambitieux basé sur ses potentiels et dans la continuité des efforts menés jusqu'ici par ses agglomérations. En donnant un objectif et un sens à son action, la définition de ces projets participe à échafauder la Metropolregion.

#### **4. ETAT D'AVANCEMENT ET SITUATION ACTUELLE**

Le bilan interne dressé par la région métropolitaine après deux ans dans son programme de travail pour le second semestre 2007 fait le constat nuancé d'un espace jeune qui se cherche encore et doit résoudre des problèmes de fond pour avancer (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007). Cet état des lieux salue le développement d'une coopération stable entre les acteurs, coopération qui pourra porter en avant le développement de la région métropolitaine. Mais plusieurs faiblesses ressortent, qui sont les symptômes d'une structure en construction : forme de gouvernance instable, manque d'intégration des acteurs économiques, soutien insuffisant du Land, manque d'affirmation et de relations publiques de la part de la région métropolitaine, faible nombre de projets menés en commun. La mise en place de la nouvelle organisation en SARL vise à apporter des solutions aux problèmes liés à la gouvernance et à l'organisation de la coopération.

Pour la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, la définition de l'échelle territoriale, de la forme d'organisation et de ses stratégies de développement semble être une étape désormais achevée. S'appuyant fortement sur ses atouts existants, l'espace métropolitain Hannover - Braunschweig - Göttingen s'est mis en place, bien que plus tardivement par rapport à la majorité des autres régions métropolitaines allemandes, mais visiblement sur des bases maintenant stables. Pour cela, avant sa création mais également

depuis 2005, un travail de longue haleine a été accompli par les acteurs métropolitains : travail sur la forme d'organisation de la gouvernance, appui sur le passé de coopération, mise en cohérence des stratégies de développement avec les atouts du territoire et les projets en cours. Quels sont à présent les défis qui attendent la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen ? Quels potentiels a-t-elle encore à mettre en jeu ?

## 5. VERS LA POURSUITE DU PROCESSUS METROPOLITAIN : FORCES DU TERRITOIRE ET DEFIS

L'atout premier pour le rayonnement et la compétitivité de l'espace Hannover - Braunschweig - Göttingen est l'importance du parc des expositions d'Hanovre, qui accueille notamment chaque année le plus grand salon au monde pour les technologies de l'information : le CeBIT. Avec environ 500 000 m<sup>2</sup> de surfaces d'exposition, il s'agit du premier pôle d'expositions d'Allemagne et d'un des plus importants au niveau international. Hanovre accueille en outre le siège de la Deutschen Messe AG, Société allemande des expositions. La présence très forte sur ce territoire de l'industrie automobile et des technologies du transport, le nombre important d'établissements scientifiques et de recherche, et la coopération existante entre les milieux scientifique et économique sur le territoire, y compris avec l'étranger, représentent également des atouts essentiels. Enfin, le nombre significatif d'équipements culturels et la volonté de Braunschweig d'être reconnue capitale européenne de la culture jouent un rôle important pour les ambitions métropolitaines du territoire (Akademie für Raumordnung und Landesplanung : [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de), 2005).

Ces atouts, et en particulier l'accueil sur son territoire d'expositions internationales comme le CeBIT, de grands sièges d'entreprises comme Siemens ou Continental et de structures de Recherche et Développement, représentent une ouverture et un potentiel de rayonnement à l'international pour la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen. Cela peut lui permettre d'accroître ses contacts et sa reconnaissance internationale.

Cependant des défis essentiels attendent encore la Metropolregion, au premier rang desquels son problème d'image. Un des manques majeurs de cet espace est en effet la reconnaissance d'une image et d'une identité culturelle commune (Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007). Sa structure polycentrique semble en être la cause première. Regroupement encore très récent d'entités distinctes, la Metropolregion doit maintenant construire et mettre en avant une unité identitaire certes inédite mais indispensable.

Un autre aspect, lié au premier, est la problématique de l'intégration des espaces périphériques. Les communes et districts situés entre et alentours des trois pôles fondateurs se sont trouvés naturellement intégrés à la Metropolregion. Reste à définir leur rôle et leur place au sein de cette structure. Car les différences de potentiel de développement au sein même de l'espace métropolitain représentent un défi majeur. Hanovre, avec sa position de premier plan en matière d'accueil de foires-expositions, a un potentiel important au niveau national et international. Faire profiter de ces atouts l'ensemble de la région métropolitaine et

en particulier les espaces ruraux intermédiaires représente le deuxième challenge d'importance pour la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen.

La Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen est encore très jeune. Pourtant le regroupement et la coopération des acteurs, qui sont la base d'une région métropolitaine, ne sont ni inconnus ni nouveaux sur ce territoire où existaient bien avant 2005 plusieurs niveaux de coopérations. Structure polycentrique bâtie depuis tout juste trois ans, cette Metropolregion ne connaît pas encore d'identité régionale prononcée. Ceci est pourtant nécessaire à un développement performant de la Metropolregion. Elle devra en particulier parvenir à cette identité commune au niveau des acteurs politiques et administratifs qui contribueront ainsi au développement cohérent et efficace de la région métropolitaine (Marta Bauermann, 2005, p.24). La reconnaissance de la nouvelle région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen comme Région Métropolitaine Européenne offre de nouvelles chances à cet espace en matière de compétitivité. Mais ces chances doivent être saisies, en particulier par une implication forte des acteurs. Avant tout, la région métropolitaine nécessite de vivre, à travers des projets concrets visant à affirmer son existence aussi bien au vu de l'intérieur que de l'extérieur.

### III. ETUDE DE CAS : LA METROPOLREGION RHEIN - RUHR

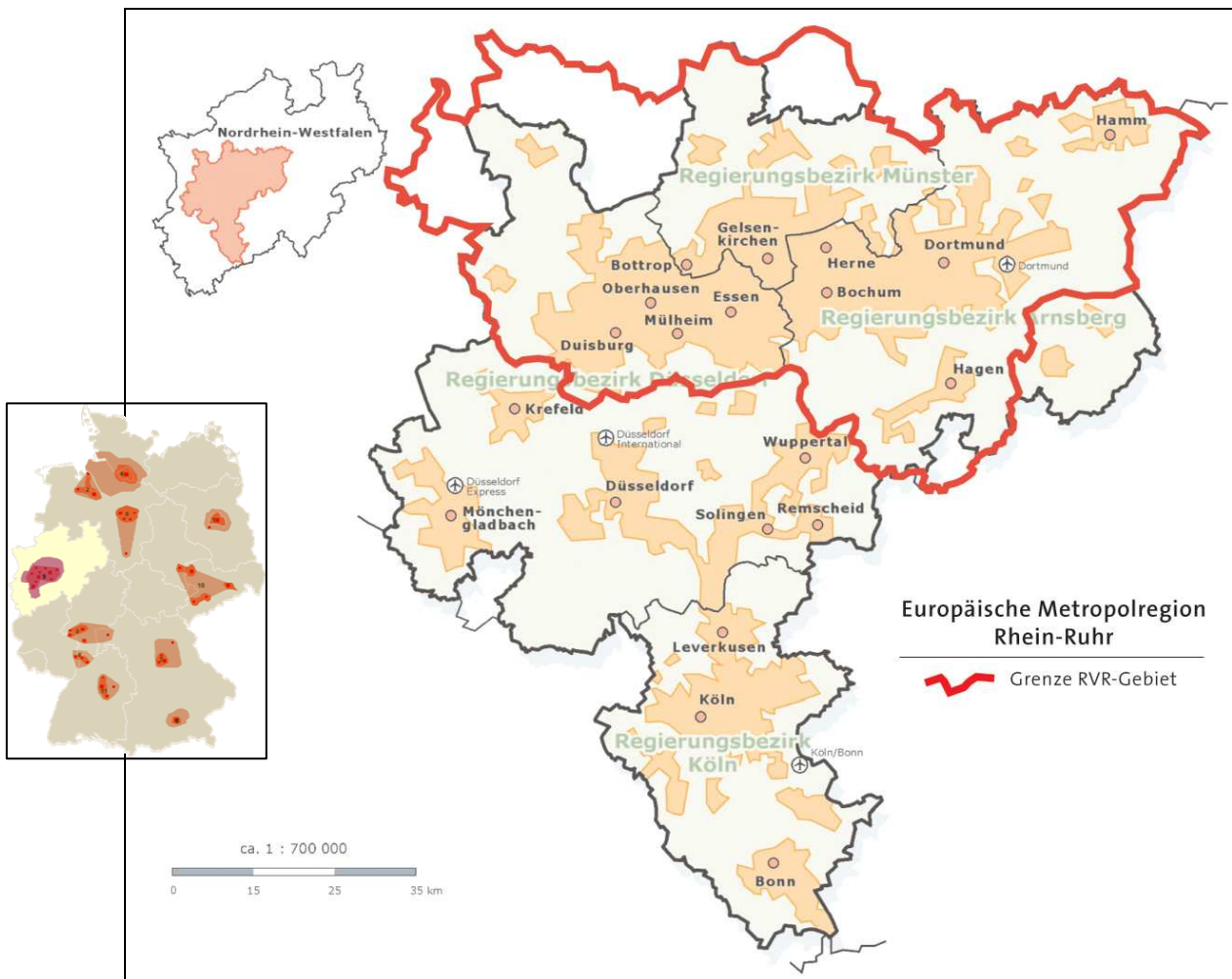
#### 1. PRESENTATION DE L'ESPACE METROPOLITAIN

La région métropolitaine Rhein - Ruhr, située dans le Land Westphalie Rhénanie du Nord, est située au cœur de l'espace économique central européen la « banane bleue ». Elle est de loin la plus grande Metropolregion d'Allemagne avec une population de plus de 10 millions d'habitants, soit plus de 60 % de la population totale du Land. Cinquième région métropolitaine d'Europe, elle approche en nombre d'habitants les plus importantes métropoles européennes que sont Paris, Londres, Istanbul ou encore Moscou. On note cependant que la Metropolregion Rhein - Ruhr est la seule Metropolregion avec le triangle Saxon et Berlin à avoir perdu des habitants entre 1997 et 2004 (-0,5%) (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006b, p.4) et que cet espace est fortement touché par le chômage (14,2 % en 2005), à cause de la crise industrielle qui a durement touché la région (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland : [www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org), 2008).

La région métropolitaine Rhein - Ruhr englobe onze « Landkreise » et vingt communes hors Landkreise. Les agglomérations principales – Cologne, Essen, Dortmund et Düsseldorf – de tailles et d'importances comparables, en font un exemple classique de région métropolitaine polycentrique.

Plus encore que polycentrique, ce territoire métropolitain pourrait être qualifié de dichotomique. Il est constitué de deux parties : la région de la Ruhr « Ruhrgebiet », regroupement des villes industrielles entre Duisbourg et Hamm et la région du Rhin « Rheinschiene » constituée des villes de Bonn à Düsseldorf. Ces deux entités diffèrent par leur histoire, leur population et leur situation économique, et la réalité d'une Metropolregion Rhein - Ruhr unie est profondément remise en question, en particulier avec l'affirmation grandissante de la « Metropole Ruhr » qui correspond à la partie nord « Ruhrgebiet ». La difficulté pour la région métropolitaine Rhein - Ruhr d'atteindre une identité commune est un euphémisme ; il existe très peu de textes considérant le Rhein - Ruhr comme une entité vivante. A une période où Internet relaye une part capitale de la communication et du marketing urbain, il n'existe aucune page web de la Metropolregion Rhein - Ruhr : les liens concernant cette dernière renvoient au site du groupement Regionalverband Ruhr ou à celui de la toute nouvelle Metropole Ruhr.

Figure 15: La Metropolregion Rhein - Ruhr en Westphalie Rhénanie du Nord



Source : *Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland* : [www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org), 2008

## 2. ORIGINE ET CONTEXTE DE LA METROPOLREGION

### ✓ 1. Initiation et lancement

Le projet d'un espace métropolitain Rhein - Ruhr a été initié par le Land de Westphalie Rhénanie du Nord. L'espace Rhein - Ruhr a été reconnu Européenne Metropolregion par le MKRO lors du début du processus en 1995. Le terme de Metropolregion Rhein - Ruhr apparaît pour la première fois dans le « Landesentwicklungsplan NRW », plan de développement du Land Westphalie Rhénanie du Nord, la même année.

## ✓ 2. Passé de coopération

Considérer la région Rhein - Ruhr comme une unité est depuis longtemps une tradition pour les géographes et les sociologues, mais il n'en est pas de même dans l'esprit de la population et des acteurs locaux. La multiplicité des espaces de coopération développés sur le territoire de la Metropolregion Rhein - Ruhr aussi bien avant 1995 qu'après, est révélatrice.

Le Regionalverband Ruhr est la structure de coopération dotée de la plus grande ancienneté en Allemagne, puisqu'elle est issue directement du groupement charbonnier de la Ruhr créé en 1920, le « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ». La structure, de forme associative, se désigne comme un prestataire de service pour les quelques 5,4 millions d'habitants de la région de la Ruhr (Regionalverband Ruhr : [www.rvr-online.de](http://www.rvr-online.de), 2008).

L'espace Rhein - Ruhr - Sieg est quand à lui issu de l'initiative Kompetenznetze Deutschland, networking for innovation. Initiée en 1999 par le ministère fédéral de l'économie et de la technologie, cette initiative a abouti à la création de neuf régions projets, dont l'espace Rhein - Ruhr - Sieg. Réunissant les 13,6 millions d'habitants des aires urbaines de Aachen, Cologne, Düsseldorf, Dortmund et Siegen, il englobe la région métropolitaine Rhein - Ruhr au sein d'un espace de coopération économique et scientifique, basé sur les richesses et les potentiels en matière d'industrie, de recherche et de haute technologie.

Enfin, la participation au projet « Regionen der Zukunft » a également marqué une partie de l'actuelle Metropolregion, puisque la portion rhénane avait constitué une région modèle, la « Modellregion Bonn - Rhein - Sieg - Ahrweiler ».

## ✓ 3. Objectifs de la création d'une Metropolregion

Contrairement par exemple à Francfort qui domine le secteur des finances en Allemagne ou d'Hambourg qui occupe le premier plan pour les activités portuaires, les villes du territoire Rhein - Ruhr sont individuellement trop petites pour occuper une place importante dans n'importe quel secteur de développement économique. Ce n'est qu'en s'unissant leur potentiels que les villes de l'espace métropolitain Rhein - Ruhr ont une chance de peser parmi les métropoles européennes (Hans H. Blotevogel, 1999a).

Par ailleurs, la région métropolitaine était considérée à l'époque de sa formation comme un premier pas vers un changement de la politique d'aménagement régional et représentait un énorme potentiel de développement, d'une importance première pour le développement de l'ensemble du Land Westphalie - Rhénanie du Nord. En effet, le territoire Rhein - Ruhr était depuis longtemps déjà considéré comme une région ou une agglomération urbaine. Mais la désignation comme région métropolitaine en faisait un espace stratégique pour l'élargissement des fonctions métropolitaines et de l'ouverture internationale. La place centrale donnée au concept de région métropolitaine dans le Rapport sur l'aménagement du territoire de 2005 (« Raumordnungsbericht ») et aujourd'hui encore dans la discussion sur le développement des modèles de politiques d'aménagement, en témoigne (Hans H. Blotevogel, 2006b).

### 3. MODALITES DE MISE EN PLACE DE LA METROPOLREGION

#### ✓ 1. Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale

La reconnaissance en 1995 de la Metropolregion Rhein - Ruhr parmi les six premiers espaces métropolitains d'Allemagne, sa taille imposante et sa situation au cœur d'un des espaces économiques les plus dynamiques d'Europe devait la propulser au premier rang des métropoles européennes. Pourtant l'objectif de faire de ce territoire une Metropolregion reste longtemps relativement flou et sans résonance notable. Le discours métropolitain des élus et des aménageurs n'apparaît que de manière hésitante, motivé uniquement par le retard accumulé sur les voisins d'Europe de l'Ouest, à l'image du Randstad Holland (Blotevogel 2006b, p.33).

En 1996 les cinq principales villes de Rhein - Ruhr – Cologne, Düsseldorf, Duisburg, Essen et Dortmund – se présentent pour la première fois sous la bannière commune « Metropolregion » à un salon de l'immobilier. Les grandes agglomérations de Rhein - Ruhr découvrent progressivement la signification d'une politique spatiale orientée vers la compétitivité. Mais les acteurs de cette très grande région peinent à agir ensemble et aucune structure commune représentative de la Metropolregion Rhein - Ruhr dans son ensemble n'est mise en place. A la création du réseau IKM des Metropolregionen en 2001, c'est le Regionalverband Ruhr qui représente seul la Metropolregion.

#### ✓ 2. Organisation et gouvernance

Depuis 2001 le concept de Metropolregion Rhein - Ruhr n'a pas progressé, de telle sorte qu'il est aujourd'hui difficilement envisageable qu'une structure de gouvernance pour une Metropolregion Rhein - Ruhr unie ne voit le jour. C'est davantage l'hypothèse de la formation de deux ou trois entités métropolitaines qui est envisagée désormais : la région de la Ruhr, le pays Cologne-Bonn et la région de Düsseldorf (Wilfried Dege, 2008).

En 2004, le « Regionalverband Ruhr » ou groupement régional de la Ruhr a encore amélioré sa structure et étendu ses compétences (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland : [www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org), 2008). La région possède maintenant une structure de gouvernance intégrée et cohérente avec le gouvernement du Land et se positionne comme la Métropole Ruhr.

L'espace de coopération régionale Cologne - Bonn s'est constitué comme « Region Köln/Bonn e.V. » ou association de la Région Cologne - Bonn et se présente sous l'appellation Metropolregion Köln - Bonn. La construction de cet espace s'appuie sur des projets de coopération mis en place depuis plusieurs années : le Cologne Bonn Business, le Regionale 2010. Depuis le dernier congrès du réseau IKM à Brème en février 2008, la Région Köln - Bonn e.V. est membre du réseau (Wilfried Dege, 2008).

Enfin, pour l'espace de coopération régionale de la région de Düsseldorf, ou « Kooperationsraum Düsseldorf / mittlerer Niederrhein / Bergisches Städtedreieck », il n'existe pas encore de structure de gouvernance métropolitaine.

### ✓ 3. Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion

La mise en place de projets communs au sein de la Metropolregion Rhein - Ruhr manque nettement à la reconnaissance de son unité aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Un projet néanmoins a vu le jour, à l'échelle du territoire Rhein - Ruhr. Il s'agit du « Verkehrsverbund Rhein - Ruhr » ou groupement des transports de Rhein - Ruhr, coopération entre les villes, les districts et les entreprises de transport sur le territoire. Cette coopération permet de gérer les flux pendulaires au sein de la région métropolitaine et les chiffres témoignent de son efficacité : entre 1990 et 2006 les ventes de titres de transports ont augmenté de 68 % (Julia Kallweit, 2007). Cet exemple est positif mais il traduit une coopération uniquement sectorielle. La coopération globale des acteurs du Rhein - Ruhr est nettement moins évidente.

Les projets menés par la région métropolitaine Rhein - Ruhr doivent viser en premier lieu à donner l'image de l'unité dont elle a besoin, en particulier auprès des partenaires internationaux. A titre d'exemple, Duisburg entretient depuis 1978 une relation avec la ville de Wuhan en Chine. La Metropolregion possède là un potentiel important de développement des relations économiques avec la Chine.

## 4. ETAT D'AVANCEMENT ET SITUATION ACTUELLE

« Quand on regarde les dix années passées de discussions sur la Metropolregion Rhein - Ruhr, on en arrive à une désillusion : le processus n'en est encore qu'à ses débuts » (Blotevogel, 2006b, p.33). L'obstacle majeur à la progression de ce processus réside dans la forme spatiale de la région métropolitaine. Certes les acteurs locaux et régionaux – élus, entreprises, chambres consulaires, associations, médias – reconnaissent de plus en plus la nécessité d'une politique régionale de développement basée sur les fonctions métropolitaines, mais ils ne s'accordent pas sur la question des limites spatiales.

Plusieurs points de vue ressortent actuellement : les grandes agglomérations du territoire soutiennent la création de régions métropolitaines distinctes voire le développement isolé des grandes agglomérations ; les entreprises et des groupements économiques sont pour le maintien de l'entité de taille importante qu'est la Metropolregion Rhein - Ruhr unie, enfin le Land pose la question d'un élargissement de la région métropolitaine à tout le Land pour intégrer les espaces aujourd'hui non inclus et qui souffrent du poids des aires métropolitaines. L'avenir de la Metropolregion Rhein - Ruhr semble dépendre des initiatives que prendront les acteurs de la métropolisation. Mais au vu de l'évolution de la situation depuis treize ans, il semble qu'aujourd'hui s'accrocher au maintien d'une Metropolregion Rhein - Ruhr n'ait que peu de sens dans la mesure où les structures de gouvernance et la

coopération régionale sont des éléments constitutifs d'une Metropolregion (Wilfried Dege, 2008).

## **5. VERS LA POURSUITE DU PROCESSUS METROPOLITAIN : FORCES DU TERRITOIRE ET DEFIS**

La polycentralité de cet espace mène souvent les villes à une forte rivalité entre elles, qui renforce le manque d'homogénéité de la Metropolregion. Cette politique de clochers a longtemps empêché la construction d'une identité régionale. L'unification de la région reste souvent limitée à des initiatives locales comme par exemple la fusion des entreprises de transport et portuaires de Düsseldorf et Neuss. L'affirmation de cet espace comme région métropolitaine est due essentiellement au gouvernement du Land. Dans le plan de développement du Land, la construction et le maintien de la compétitivité internationale de la région métropolitaine sont désignés comme des objectifs de premier plan (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein - Westfalen, 2003). Mais la région métropolitaine est souvent considérée comme un produit purement artificiel des acteurs politiques et des aménageurs. Sa structure de conglomérat de villes au passé et aux structures et fonctions socio-économiques très différents, rend sa perception comme une seule entité peu claire aussi bien pour ses habitants que pour l'Allemagne et à l'échelle internationale (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008b).

Les partisans d'un espace unique Rhein - Ruhr font valoir le niveau des fonctions métropolitaines qu'atteint la région malgré les gros problèmes liés à la santé de l'industrie sur le territoire. Parmi les cinq plus importantes régions métropolitaines allemandes (Rhein - Ruhr, Rhein - Main, Berlin, Hamburg et Munich), elle se situe première dans 6 secteurs sur 11 : le commerce de gros, les assurances, le conseil économique, les services aux entreprises, les médias et la publicité (Hans H. Blotevogel, 1999a). Il est inévitable que scinder la Metropolregion Rhein - Ruhr en deux ou trois entités signifie également renoncer à la position privilégiée d'un espace de la dimension du Rhein - Ruhr au niveau européen et international mais aussi national. La Metropole Ruhr par exemple ne pourrait se placer que dans la moyenne des Metropolregionen allemandes (Wilfried Dege, 2008).

L'amélioration de la coopération entre les gouvernements et la coordination entre les villes de la région métropolitaine représente le défi essentiel du territoire Rhein - Ruhr. Les élus locaux qui défendent les intérêts de leurs villes, renforcent la concurrence avec les villes voisines. Cette culture de la concurrence rend difficile l'établissement d'une Metropolregion Rhein - Ruhr et l'idée même d'une coopération métropolitaine.

Il est vrai que l'espace Rhin - Ruhr présente une continuité nette ; on ne peut définir de frontière réelle sur un territoire d'une telle densité. Habiter à Dortmund, travailler à Düsseldorf, faire ses courses à Oberhausen, aller au musée à Duisburg, c'est la réalité du territoire. Tous les grands centres sont accessibles dans un temps réduit. Pourtant les frontières culturelles sont bien présentes. Espace hétérogène, victime de sa polycentralité ou simplement trop vaste ? Quoiqu'il en soit aujourd'hui l'avenir de la Metropolregion Rhein - Ruhr semble largement compromis. En treize années depuis sa fondation, la coopération entre les acteurs de l'ensemble du territoire ne s'est pas mise en place : aucune base de gouvernance, pratiquement aucun projet commun. Faut-il alors persister à croire en un espace unique, pesant fortement dans la balance européenne et mondiale mais finalement peut être un peu trop artificiel ? Ou au contraire soutenir les initiatives qui voient le jour depuis quelques années, organisant des espaces de coopération à taille plus réduite, mais aussi visiblement plus aptes à une vraie coopération ?

## **PARTIE III**

# **VERS UN TRANSFERT D'ÉLÉMENTS DE REFLEXION AU VAL DE LOIRE MAINE ?**

## PREAMBULE

Cette troisième et dernière partie veut mettre en relation l'analyse de l'expérience des Metropolregionen en Allemagne et la situation actuelle de la coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine. L'objectif est d'identifier les éléments de réflexion qui ressortent de l'analyse, qu'ils correspondent à une pratique ou un constat ayant facilité ou au contraire entravé la construction de la coopération.

Cette démarche peut être rapprochée de la notion de « bonne pratique ». « La bonne pratique est celle qui concourt à l'atteinte des objectifs énoncés. Elle a pour objectif d'appeler l'attention sur des démarches innovantes, de permettre de s'inspirer d'exemples de pratiques. Il s'agit généralement d'expériences, d'initiatives » (Abdoulaye Anne, 2003). Le terme est très utilisé dans les démarches d'observation et d'évaluation d'expériences réalisées ailleurs, souvent à l'étranger, pour alimenter la réflexion sur un sujet précis. La recherche de bonnes pratiques est répandue notamment en matière de développement durable où l'innovation et le caractère « modèle » des projets sont très présents, par exemple en matière d'éco quartiers, de transports collectifs, de maîtrise de l'énergie. La troisième partie de cette étude se rapproche en un sens de cette démarche de recherche de bonnes pratiques, avec toutefois une nuance. Nous ne nous intéresseront pas uniquement aux pratiques ayant fonctionné, mais également aux échecs, aux entraves qui ont pu freiné le processus de coopération dans les Metropolregionen. Ces exemples peuvent constituer des anti-exemples et se révéler des indications précieuses pour éviter certains pièges.

Enfin, il faut préciser que ces « bonnes » ou « mauvaises » pratiques ne sont jamais directement reproductibles. Il s'agit simplement d'exemples d'actions visant à inspirer les acteurs et décideurs locaux, actions dont l'efficacité d'utilisation comme modèle est délicate et conditionnée par de rigoureuses précautions par rapport au contexte, aux caractéristiques propres de chaque espace et de chaque situation : « La bonne pratique est juste une réponse apportée à une situation particulière et qui s'est révélée satisfaisante dans des conditions données. Dans une autre situation jugée similaire elle pourrait être non opérante » (Abdoulaye Anne, 2003).

C'est pourquoi après avoir dressé un bilan des éléments ressortant de l'analyse, nous nous intéresserons à la part de contexte et de culture dont ils relèvent. Nous chercherons à déterminer dans quelle mesure ils peuvent représenter une « bonne » ou une « mauvaise » pratique et en particulier pour le Val de Loire - Maine, en nous basant sur le bilan des défis que cet espace doit aujourd'hui relever.

# I. UNE SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DES METROPOLREGIONEN

## 1. CARACTERISTIQUES GÉNÉRALES DES METROPOLREGIONEN D'ALLEMAGNE INFLUENÇANT LA REUSSITE DU PROCESSUS DE COOPERATION METROPOLITAINE

La première partie de l'analyse des Metropolregionen dressait un aperçut global du phénomène au niveau national. Deux éléments essentiels ayant des répercussions sur le processus de coopération métropolitaine sont à retenir.

Le premier élément concerne la question de la gouvernance, qui à travers les enjeux et les difficultés qu'elle soulève, est de premier plan. La gouvernance est la forme d'organisation de la coopération choisie pour aborder les thématiques métropolitaines. La mise en place de formes d'organisation performantes intégrant les caractéristiques de chaque territoire nécessite pour les Metropolregionen de s'appuyer sur leur passé de coopération et de poursuivre sans cesse la recherche de la gouvernance la plus adaptée. Dans les Metropolregionen, même les plus anciennes, cette recherche se poursuit donc avec plusieurs objectifs : une répartition claire des rôles entre le Land, la Metropolregion et les communes afin d'éviter la mise en concurrence de leurs compétences ; une gouvernance métropolitaine assumée par la Metropolregion elle-même et non par sa ou ses villes dominantes ; une intégration des espaces périphériques et la participation des acteurs aussi bien sociaux, économiques et scientifiques du territoire.

Le second élément concerne l'existence et le dynamisme du réseau des Metropolregionen d'Allemagne. La répartition des fonctions entre les grandes aires urbaines d'Allemagne entraîne une spécialisation partielle des Metropolregionen. Un besoin important de coopération en résulte entre les régions métropolitaines elles-mêmes. Fondé quelques années après la reconnaissance des premières Metropolregionen, le réseau IKM tente de répondre à ce besoin de coopération entre les régions métropolitaines, en offrant aux structures de coopération du territoire une possibilité de partage de connaissances, de travail en commun et de poids supplémentaire à l'échelle supra nationale. Il représente ainsi un soutien indirect à la mise en place de chaque Metropolregion.

## 2. ELEMENTS RESSORTANT DE L'ETUDE DE DEUX METROPOLREGIONEN

Les Metropolregionen d'Hannover - Braunschweig - Göttingen et Rhein - Ruhr ont été choisies pour l'intérêt particulier que représente l'étude de leur mise en place pour le Val de Loire - Maine. L'analyse de ces deux cas suffit à montrer à quel point chaque expérience de coopération métropolitaine est différente des autres et donc unique. Elle ne permet donc pas de généraliser les éléments qui vont suivre, issus de certains critères de la grille d'analyse, à l'ensemble de la situation en Allemagne. Mais ces éléments ouvrent la voie à un certain nombre de réflexions.

## ✓ 1. Origine et contexte de la Metropolregion

### ▪ *Initiation et lancement*

L'entrée d'un territoire dans le cercle des « Europäische Metropolregionen » peut être initiée par différents acteurs, selon le type de démarche menée.

Pour la Metropolregion d'Hannover - Braunschweig - Göttingen, la démarche est initiée par les acteurs locaux déjà impliqués dans les espaces de coopération préexistants sur le territoire. Cela peut s'expliquer par le fait que les acteurs locaux aient voulu bénéficier de la reconnaissance et des échanges que connaissent depuis 1995 les autres espaces métropolitains labellisés Metropolregionen.

Par contre dans le Rhein - Ruhr, c'est le Land qui a soutenu la démarche depuis son commencement. En 1995 cet espace avec les six autres labellisés en même temps fait figure de précurseur. Le gouvernement du Land cherche à soutenir le rayonnement de ses grandes aires urbaines afin d'impulser le développement du Land. Mais le processus se trouve dès le début confronté aux difficultés d'une démarche qui n'est pas initiée par les acteurs locaux, mais par un échelon supérieur.

Une réflexion peut naître également de la confrontation de ces deux études de cas par rapport à leur ancienneté. Le Rhein - Ruhr, mis en place dès le début de la démarche Europäische Metropolregionen, avait tout à construire après sa labellisation. Tandis que les nouvelles Metropolregionen comme Hannover - Braunschweig - Göttingen ont pu bénéficier de l'expérience de leurs prédécesseurs et partir plus rapidement sur de meilleures bases. Quand Heinrich Blotvogel constate qu'après treize ans de démarche, la coopération en Rhein - Ruhr n'en est qu'à ses débuts, on ne peut que s'interroger sur le fait que Hannover - Braunschweig - Göttingen, en effet, est peut être plus avancée dans son processus de coopération après seulement trois ans. Pourtant on ne peut généraliser ce constat aux autres Metropolregionen. D'autres facteurs et notamment les difficultés inhérentes à la structure polycentrique et à la culture de la région Rhein - Ruhr, entrent en ligne de compte. D'autres Metropolregionen à l'image d'Hamburg ou de Berlin, ont connu beaucoup plus de dynamisme commun et de résultats encourageants. De la même façon il est encore tôt pour présager de la réussite des nouvelles régions métropolitaines. Hannover - Braunschweig - Göttingen semble avoir construit des bases solides, mais elle doit maintenant concrétiser ses projets. Reste qu'après treize années d'existence, la labellisation Europäische Metropolregion a acquis une image et une certaine visibilité. Pour les quatre nouveaux espaces qui en bénéficie, les débuts ne peuvent être que facilités par cette visibilité.

### ▪ *Passé de coopération*

La culture de coopération présente sur le territoire métropolitain est un élément clé pour la réussite de la mise en place d'une coopération efficace rapidement. Sur les deux espaces

étudiés, plusieurs processus de coopération existaient déjà et certains avaient participé à des projets pilotes lancés par l'Etat fédéral.

Pour Hannover - Braunschweig - Göttingen, la réflexion sur la coopération à un échelon régional a fait l'objet d'un travail de très longue date avant la reconnaissance comme Metropolregion en 2005, qui peut être considérée comme l'aboutissement d'un développement progressif des structures de coopération existantes et des débats sur une gouvernance à l'échelle régionale. La formation de groupements comme la Région Hannover ou le réseau de villes EXPO-Région ainsi que la participation au projet modèle « Regionen der Zukunft » ont participé à ces avancées. Pourtant il faut constater que si plusieurs espaces de coopération préexistaient et s'entrecroisaient même, le travail commun entre les trois pôles constitutifs de la Metropolregion est un phénomène relativement inédit qui débute avec la Metropolregion.

Sur le territoire du Rhein - Ruhr le constat est identique : de multiples espaces de coopération ont précédé la Metropolregion, sans pourtant s'étendre à l'ensemble du futur espace métropolitain. Le passé de coopération reste donc partiel. Mais une nuance importante existe par rapport à la situation d'Hannover - Braunschweig - Göttingen. Contrairement aux acteurs de la nouvelle Metropolregion qui en trois ans ont appris de leurs difficultés pour bâtir une structure plus adaptée, en Rhein - Ruhr la situation n'a pas évolué depuis la formation de la Metropolregion et les espaces de coopération ont continué de se développer et de se créer de façon partielle. La culture de coopération acquise avant la formation de la Metropolregion a presque desservi la mise en place d'une coopération à cette échelle, puisque les acteurs ont continué de se baser sur les coopérations partielles sans parvenir à les élargir. La structure la plus ancienne et la plus cohérente, le Regionalverband Ruhr, a continué de se développer indépendamment et a tendance à finalement supplanter l'espace métropolitain Rhein - Ruhr, ce qui amène les autres territoires à effectuer des démarches similaires (Metropolregion Köln - Bonn). Mais le paramètre de la taille du territoire est peut être ici à prendre en compte. Ces espaces métropolitains qui se développent indépendamment ont une taille suffisante en eux-mêmes, en terme démographique et fonctionnel, pour se développer en tant que métropoles. Le problème est donc différent pour un espace plus restreint comme Hannover - Braunschweig - Göttingen ou le Val de Loire - Maine.

## ✓ 2. Modalités de mise en place de la Metropolregion

### ▪ *Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale*

En matière de mise en place de la coopération et de définition de l'échelle territoriale, le passé de coopération et l'objectif d'un rayonnement plus important sont déterminants. Dans les deux espaces étudiés, l'échelle a été définie de façon à atteindre un poids démographique et fonctionnel plus important, en se basant sur les espaces de coopération existants.

Pour Hannover - Braunschweig - Göttingen, l'objectif était simplement d'atteindre une taille suffisante pour prétendre à une reconnaissance comme espace métropolitain. La Metropolregion repose sur une mise en place progressive : à partir de la formation du groupe de travail pour l'obtention de la labellisation, trois ans de travail ont été menés, de 2002 à 2005, pour construire une structure de coopération cohérente.

En Rhein - Ruhr la taille visée par le Land Westphalie Rhénanie du Nord était celle d'une grande métropole européenne et même mondiale. Mais l'appropriation par les acteurs n'a pas suivi. La question de l'échelle territoriale est liée ici à celle de l'initiateur du projet. Pour que la réunion d'espaces voisins mais dont l'histoire commune est limitée ait une chance de fonctionner, la décision de travailler collectivement doit venir des acteurs locaux eux-mêmes et être fondée sur des objectifs et des projets partagés. La décision prise d'unifier la région de la Ruhr avec les villes du Bassin rhénan pose en fait la question de la pertinence du regroupement parfois artificiel d'espaces pour créer une entité de taille imposante. On remarque avec étonnement que malgré le peu de concrétisation de la Metropolregion Rhein - Ruhr, elle est largement mise en avant quand il s'agit de promouvoir le territoire. « London! Paris! Rhein - Ruhr?! » peut-on lire par exemple sur le site Internet du Duisbourg. L'une des plus grosses agglomérations urbaines d'Europe, du monde, avec 11 millions d'habitants quand Paris en compte 10 millions,... La Metropolregion semble davantage utilisée comme un objet de marketing économique et urbain. Certes la reconnaissance est l'un des objectifs de la labellisation « Europäische Metropolregion. Mais il existe une large différence entre l'obtention de cette labellisation et la reconnaissance publique d'une véritable entité de coopération métropolitaine en Rhin - Ruhr. En Rhein - Ruhr, cette confusion s'est traduite par l'absence de mise en place d'une structure d'organisation pour la Metropolregion. Une absence qui risque d'aboutir à l'échec définitif de la coopération au sein de cet espace.

- *Organisation et gouvernance*

L'organisation de la coopération est à la base de l'existence d'un espace métropolitain. Elle est le garant de l'efficacité du fonctionnement de la région métropolitaine.

Dans la Metropolregion d'Hannover - Braunschweig - Göttingen, les acteurs de la coopération métropolitaine ont été confrontés dès le début de leur démarche à une difficulté essentielle relative à la gouvernance : l'insuffisante intégration des acteurs économiques et du Land au processus. La mise en place d'une nouvelle organisation intégrant tous les acteurs au même niveau : communes et groupements de communes, entreprises et autres acteurs économiques, universités et autres acteurs scientifiques, et le Land Basse-Saxe, devra permettre de faciliter la coopération concrète à l'échelle métropolitaine.

En Rhein - Ruhr, les acteurs effectuent également un travail sur la gouvernance et mettent en place des structures évolutives pour organiser les coopérations. Mais ces coopérations s'effectuent pour l'instant encore uniquement à des échelles partielles par rapport à l'espace Rhein - Ruhr. Le constat est donc double : positif car la notion de coopération métropolitaine fait son chemin, deux espaces s'identifient comme des métropoles et présentent un

dynamisme coopératif certain ; mais aussi négatif ou au moins nuancé, par rapport au maintien de la région métropolitaine initiale et des potentiels qu'elle recèle. Sans gouvernance propre, la Metropolregion Rhein - Ruhr ne pourra certainement pas survivre encore longtemps à l'affirmation progressive d'espaces de coopération métropolitaine qui la fragmentent – ou plutôt qui rendent compte d'une fragmentation qui n'a jamais été remise en question par les acteurs locaux.

- *Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion*

De même que la gouvernance, le projet fait l'objet de toutes les attentions dans la question métropolitaine. Pour beaucoup, il est la condition de la réussite du processus métropolitain. Construire une coopération nécessite de traiter les questions d'échelle territoriale, d'implication des différents acteurs et de gouvernance. Mais l'objectif *in fine* est bien l'application concrète de cette coopération à travers la mise en place de projets communs. « L'expérience de la coopération montre que ce n'est qu'en l'orientant sur des projets que la coopération peut fonctionner. Il ne s'agit pas seulement d'organiser la coopération, mais aussi de mettre en place des projets à l'échelle de l'espace métropolitain » (Wilfried Dege, 2008). L'exemple de la Métropole jardin en Val de Loire l'a en effet montré, un espace focalisé sur son organisation mais qui n'aboutit pas relativement rapidement à la mise en place de projets concrets risque de tourner en rond et de s'essouffler.

La Metropolregion d'Hannover - Braunschweig - Göttingen a sur ce plan un bilan nuancé pour les deux premières années. D'une part, elle a élaboré un plan d'action précis avec des stratégies ambitieuses prévoyant chacune des projets concrets. Ces stratégies se basant sur les potentiels et les activités passées du territoire, l'ensemble de ce plan d'action paraît cohérent. Pourtant l'autoévaluation de mi-2007 a révélé que la région métropolitaine peinait à concrétiser ces projets. On peut penser cependant que la Metropolregion a simplement besoin d'un peu de temps pour se mettre en place. Malgré le travail effectué avant 2005, construire une coopération inédite et effective nécessite de laisser le temps aux acteurs de prendre du recul sur leur démarche.

En Rhein - Ruhr par contre le manque de projets communs mis en place est révélateur. Pourtant l'exemple du réseau de transport métropolitain, s'il ne témoigne que d'une coopération sectorielle, n'en est pas moins positif. Le transport est l'une des thématiques qui dépassant les échelles territoriales de la commune ou du groupement de communes, justifie une action à l'échelle métropolitaine. De plus ce projet confirme la continuité géographique mais surtout économique de l'espace Rhein - Ruhr puisqu'il vise à prendre en charge les importantes migrations pendulaires. Peut être la réussite déjà avérée de ce projet laisse-t-elle un espoir à la Metropolregion Rhein - Ruhr ? Si pour certaines problématiques, les acteurs locaux préfèrent aujourd'hui restreindre leur échelle d'action aux espaces traditionnels, on peut penser qu'à l'exemple de ce réseau de transports d'autres thématiques se révéleront plus pertinentes à prendre en compte à l'échelle du Rhein - Ruhr.

La synthèse de l'analyse des Metropolregionen allemandes fait ressortir plusieurs observations et révèle certains points de débat sur les régions métropolitaines : la gouvernance, les réseaux de coopération, le portage par les élus locaux, le rôle des structures préexistantes de coopération régionale, les conséquences du choix de la délimitation territoriale, la place du projet dans le processus coopératif. Les deux Metropolregionen ont un état d'avancement souvent divergent sur ces questions et représentent des bases de réflexion variées. Voyons quelles sont celles qui concernent directement le Val de Loire - Maine et quelles « bonnes » ou « mauvaises » pratiques elles peuvent éventuellement représenter.

## II. DES PRATIQUES A L'USAGE DU VAL DE LOIRE - MAINE ?

Parmi ces éléments de synthèse issus de l'analyse du cas allemand, on peut en relever quelques uns qui concernent les thématiques identifiées dans le bilan des défis à venir du Val de Loire - Maine. Reprenons ces éléments pour discuter de ce qu'ils peuvent apporter à la réflexion sur cet espace.

### 1. PREMIER DEFI : ECHELLE SPATIALE DE COOPERATION ET COHERENCE TERRITORIALE

Le bilan des enjeux sur le Val de Loire - Maine a montré l'importance de la question de la délimitation spatiale de l'espace métropolitain. Dans l'analyse des Metropolregionen d'Hannover - Braunschweig - Göttingen et de Rhein - Ruhr cette thématique est également présente et l'on peut constater que la façon dont les échelles de coopération ont été choisies n'est pas sans conséquences sur la suite du processus.

La démarche de formation de l'échelle spatiale en Val de Loire - Maine et à Hannover - Braunschweig - Göttingen n'est pas très éloignée. Ce sont des espaces polycentriques formés d'agglomérations qui se réunissent de leur propre initiative pour atteindre un poids leur permettant de développer leurs fonctions métropolitaines. L'un et l'autre présentent donc plusieurs entités, au passé de coopération plus ou moins actif mais rarement commun à ces différentes entités. Cette intégration d'espaces voisins mais au passé commun limité ne semble pas pour autant exposer Hannover - Braunschweig - Göttingen ou le Val de Loire - Maine à des risques de fragmentation comme en connaît le Rhein - Ruhr, dans la mesure où la démarche est portée par les élus locaux et qu'une structure la concrétise.

Reste la question de la cohérence territoriale, mais sur ce point également Hannover - Braunschweig - Göttingen n'est guère plus avancé que ne l'est le Val de Loire - Maine, et le Rhein - Ruhr rencontre des difficultés qui n'ont rien de comparables.

### 2. SECOND DEFI : LE ROLE DE L'ETAT

En Allemagne la place de l'Etat dans le processus métropolitain prend une dimension un peu différente de la situation en France de par sa structure fédérale. La fédération n'intervient pas, ou à la rigueur qu'indirectement auprès des espaces métropolitains, dans la mesure où ce sont les Länder qui sont le relais de l'Etat fédéral à cette échelle. En France le système est comparable si l'on considère que ce sont les Régions qui tiennent ce rôle, néanmoins le degré de décentralisation n'est pas comparable.

Quoiqu'il en soit, l'intégration du Land ou de la Région à la démarche de coopération métropolitaine est une question récurrente aussi bien dans les Metropolregionen que nous avons étudiées que dans le Val de Loire - Maine. Celui-ci fonctionne pour l'instant sans

appui des régions concernées (Centre, Pays de la Loire et Basse-Normandie). Dans la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, les acteurs de la coopération métropolitaine ont fait le constat que le manque d'intégration du Land était une lacune importante des premières années de fonctionnement de cet espace. La mise en place d'une structure d'organisation intégrant des représentants du Land représente une avancée dans ce domaine. On ne peut encore évaluer les retombées de cette démarche puisqu'elle s'applique seulement depuis quelques mois. Néanmoins le système semble pertinent, dans la mesure où il doit permettre une meilleure cohérence entre les politiques du Land et les actions de la Metropolregion. De la même façon, rétablir le dialogue avec les régions concernées est indispensable au développement futur du Val de Loire - Maine. L'intégration de leurs représentants au processus de coopération métropolitaine semble être une étape judicieuse et pertinente.

Un autre aspect du rôle de l'Etat est à prendre en compte : ses interventions directes dans la coopération métropolitaine. Son appui est souvent initiateur de démarches profitables pour la coopération métropolitaine en France comme en Allemagne. Pour les Metropolregionen, on a vu les bénéfices qu'apporte la reconnaissance des espaces métropolitains en tant que « Europäische Metropolregionen ». En France il est encore tôt pour évaluer les bénéfices issus de l'appel à coopération, même si la visibilité des espaces lauréats en est certainement facilitée. Mais un point intéressant est le phénomène du réseau « Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland ». Bien qu'ayant été créé par les régions métropolitaines elles-mêmes, ce réseau est issu d'un concours lancé par l'Etat fédéral. Les apports indéniables qu'il représente pour la coopération au sein des espaces métropolitains permettent de conclure sur le caractère positif de cette démarche. Bien entendu en France la coopération entre les espaces métropolitains ne revêt pas les mêmes enjeux qu'en Allemagne. Pourtant étant donné le faible rayonnement des espaces métropolitains français, une coopération entre eux ne pourrait être que bénéfique. Mais sur ce sujet le chemin est sans doute encore long et nécessite une évolution des pratiques vers une coopération plus systématique, pratiques qui semblent plus traditionnelles en Allemagne. On peut à titre d'exemple constater que seuls Paris et Marseille sont membres du réseau METREX en 2007, tandis que pas moins de dix aires urbaines allemandes, dont trois des quatre Metropolregionen formées seulement deux ans auparavant, en font partie.

### **3. TROISIEME DEFI : LE PORTAGE POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE**

En matière de gouvernance l'expérience de la Metropolregion d'Hannover - Braunschweig - Göttingen et celle de Rhein - Ruhr nous apprennent chacune un élément essentiel.

En Rhein - Ruhr les divergences régionales et le manque de passé commun ont pris le pas sur la volonté de travailler ensemble au sein de la Metropolregion. Les différences de point de vue sur la question métropolitaine entre les acteurs économiques, scientifiques et politiques ont perduré depuis treize ans et ont empêché la formation d'une structure de gouvernance ; à moins qu'elles n'aient perduré faute de gouvernance commune. Cette lacune de gouvernance a finalement été comblée par l'apparition d'autres échelles de portage politique

ce qui peut mettre en péril la poursuite du processus sur l'espace initial. Bien que l'échelle de cette région métropolitaine soit sans commune mesure avec celle du Val de Loire - Maine, cette expérience témoigne des difficultés qui peuvent exister au sein d'espaces dont la cohérence n'est pas évidente et où un portage insuffisant de la part des acteurs freine la recherche de consensus par tous les acteurs. En Val de Loire - Maine la situation du point de vue des acteurs locaux est aujourd'hui très différente. Mais la gouvernance et le portage politique sont encore fragiles et les efforts entrepris sur ces thématiques devront être maintenus pour poursuivre le développement de la coopération dans de bonnes conditions.

Pour Hannover - Braunschweig - Göttingen, la situation semble assez positive. La mise en place d'une structure plus solide au bout de trois ans d'existence et répondant aux failles constatées dans les débuts d'activité de la Metropolregion, montre sa réactivité, l'engagement des acteurs locaux et le dynamisme de la structure. Par rapport au contexte du Val de Loire - Maine, la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen présentait deux différences qui ont pu favoriser cette évolution positive : un passé de coopération plus actif avec notamment la Region Hannover et le réseau de villes EXPO-Region, ainsi qu'un travail préalable de trois ans entre le lancement de l'opération et la reconnaissance effective de la Metropolregion. Le Val de Loire - Maine n'œuvre à la mise en place d'une coopération commune entre ses deux espaces principaux que depuis 2004, il est donc normal que le processus soit moins avancé. Néanmoins leurs contextes souvent similaires et les avancées a priori positives d'Hannover - Braunschweig - Göttingen semblent attester que l'expérience de cette Metropolregion en matière de gouvernance peut servir d'inspiration éventuelle pour la poursuite du processus en Val de Loire - Maine, en particulier en ce qui concerne l'intégration des différents types d'acteurs.

Enfin, les conclusions de l'analyse générale des Metropolregionen témoignent de l'enjeu que représente pour ces structures de coopération la poursuite de la réflexion sur la gouvernance. Même dotées d'une forme d'organisation fonctionnelle, certaines régions métropolitaines à l'image d'Hambourg poursuivent toujours la recherche d'une « bonne gouvernance » afin de trouver la forme d'organisation des régions métropolitaines qui convienne le mieux pour faire face à leurs multiples challenges (Matern et Knieling, 2006, p.3).

Le bilan des enseignements que l'on peut tirer de cette analyse pour le Val de Loire - Maine est finalement mitigé. Sur le plan de l'échelle territoriale de coopération, il semble que l'analyse des Metropolregionen ne puisse apporter d'élément nouveau. Les écueils où se retrouve actuellement le Rhein - Ruhr ont été évités par les acteurs du Val de Loire et du Maine, et Hannover - Braunschweig - Göttingen se trouve face aux mêmes enjeux aujourd'hui : concrétiser le regroupement de ses espaces constitutifs pour assurer une cohérence territoriale et construire ainsi une identité commune pour la région métropolitaine. Concernant le rôle de l'Etat dans le développement de la coopération métropolitaine, plus que des « bonnes pratiques » à l'usage du Val de Loire - Maine, cette expérience réaffirme le rôle fondamental de soutien que joue l'Etat dans la coopération et montre l'intérêt de poursuivre le débat sur la place de l'Etat français dans le développement des espaces métropolitains. Après l'appel lancé en 2004, qu'en est-il aujourd'hui de l'engagement de l'Etat français dans ce sens ? Quelle est la place réservée à la question métropolitaine dans les priorités des politiques d'aménagement ? Le travail vers l'affirmation des aires métropolitaines en France vient seulement de commencer ! Enfin sur la question de la gouvernance, l'expérience des Metropolregionen témoigne de l'importance d'un travail constant pour la recherche de la « bonne » gouvernance, des risques pour la coopération métropolitaine si cet aspect de son élaboration est sous-estimé et des solutions qu'une organisation adaptée peut apporter au fonctionnement de l'espace métropolitain.

## CONCLUSION - QU'APPRENDRE DE NOS VOISINS ?

Suburbanisation, européanisation, mondialisation : aujourd'hui les frontières des grandes villes s'effondrent, leur morphologie change en même temps que leurs fonctions et leurs logiques spatiales, économiques, sociales et politiques. Dans un tel contexte, quoi de plus naturel que de chercher à apprendre de ses voisins ? L'Allemagne est un pays « à la pointe » de l'Europe, aux grandes aires urbaine nombreuses et ouvertes sur le monde. Quel meilleur terrain d'étude pour chercher à mieux comprendre les métropoles et les rouages de leurs processus coopératifs au profit d'une coopération métropolitaine en construction, l'espace Val de Loire - Maine ? Partant de ce postulat, l'analyse globale, puis de deux cas particuliers de Metropolregionen nous a permis de mettre en lumière certains aspects de la construction métropolitaine en Allemagne et de les confronter aux défis auxquels le Val de Loire - Maine fait face après trois ans d'existence.

Des observations qui ressortent de cette étude naît parfois la surprise, rarement le modèle que l'on aurait pu chercher, mais toujours une avancée nourrie d'expériences plus ou moins abouties, dans la réflexion sur la coopération métropolitaine. Les « bonnes pratiques », les écueils à éviter que nous recherchions furent très partiellement au rendez-vous. On a ainsi pu découvrir que la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen a élaboré une forme de gouvernance qui semble répondre à ses enjeux principaux, ou que celle du Rhein - Ruhr n'a pu éviter les pièges induits par une démarche presque « top-down ». Mais même ces éléments, que l'on pourrait le plus apparenter à des « bonnes » ou « mauvaises » pratiques, sont surtout porteurs à travers ce qu'ils apportent à la réflexion générale et non en tant que modèles à suivre ou à ne pas suivre. L'étude des contextes de la coopération métropolitaine dans les espaces étudiés et dans le Val de Loire - Maine nous confirme qu'on ne peut espérer transposer les démarches observées dans le système allemand. Mais elles montrent aussi qu'on ne pourrait pas même les transposer d'une région métropolitaine à l'autre, tant la démarche de coopération d'un territoire est dépendante de ses particularismes économique, politiques et sociaux.

Concernant la recherche d'éléments de réflexion sur la coopération métropolitaine cette étude présente par contre des aspects intéressants. Le rôle qu'a encore à jouer l'Etat dans le processus, les bénéfices d'une coopération entre les métropoles, les enjeux de la construction d'une cohérence et d'une identité territoriale, la place des questions de gouvernance et du projet dans la coopération...

En se restreignant à l'étude des débuts du processus coopératif et en se basant sur une analyse approfondie de deux cas, cette recherche limitait pourtant la globalité d'une approche portant sur l'ensemble des thématiques qui entrent en jeu dans la coopération métropolitaine. Elle ouvre la voie à de nombreuses questions qui n'ont pas été traitées ou peu approfondies, mais dont l'étude pourrait apporter des éléments complémentaires, telle que la notion de polycentralité ou encore le lien avec la thématique des pôles de compétitivité et d'excellence. Comment la morphologie d'un espace métropolitain influence les relations sociales, économiques et politiques en leur sein ? Outre leurs implications en

aménagement du territoire, quel rôle ont à jouer les aires métropolitaines dans le développement économique ? La recherche sur ces problématiques pourra être enrichie d'ici quelques années par l'expérience française, lorsqu'un recul significatif sera pris sur les conséquences de l'appel à coopération métropolitaine et des initiatives qu'il a engendré. Mais puisqu'aujourd'hui les aires métropolitaines se mondialisent, il semble qu'on puisse en apprendre autant des expériences à l'étranger que de l'expérience française. Construire un espace de coopération capable d'entrer dans la compétition internationale des villes c'est rechercher le moyen d'établir des synergies entre les intérêts de tous les acteurs d'un territoire. Cette recherche non plus n'a pas de frontières...

## GLOSSAIRE

**BBR** Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung : Bureau fédéral du génie civil et de l'aménagement du territoire

**CeBIT** Centrum der Büro- und Informationstechnik : Salon des technologies de l'information et de la bureautique

**EMR** Europäische Metropolregion : Région métropolitaine européenne

**IKM** Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland: réseau des régions métropolitaines en Allemagne

**MKRO** Ministerkonferenz für Raumordnung : Conférence ministérielle pour l'Aménagement du territoire

**CIADT** Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

**DATAR** Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenue la **DIACT** en 2005

**DIACT** Délégation Interministérielle à la Compétitivité des Territoires

**EPCI** Etablissement Public à Caractère Intercommunal

**FNAU** Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

**OREAC** Organisme d'Etudes d'Aménagement de la région Centre

**SDEC** Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

# LEXIQUE LINGUISTIQUE

Die Aktiongesellschaft (AG)	La société anonyme
Der Aufsichtsrat	Le conseil d'administration
Der Ausschuss	Le comité, la commission
Die Ausstrahlung	Le rayonnement
eingetragener Verein (e.V. ou E.V.)	Association déclarée / loi 1901
Die Gebietskörperschaft	La collectivité territoriale
Die Gemeinde	La commune
Die Geschäftsführung	La direction, gérance de société
Die Geschäftsstelle	Le bureau
Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	La SARL
Das Gremium (pl: Die Gremien)	La commission
Die Konkurrenzfähigkeit	La compétitivité
Die Leistungsfähigkeit	La productivité, la performance
Die Lenkung	La direction
Der Mehrzweckverband	Le SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation mixte)
Die Steuerung	Le pilotage
Die Stiftung	La fondation
Der Verband	L'association, la fédération, l'union
Die Versammlung	L'assemblée, la réunion
Der Wettbewerb	la compétition, concurrence
Der Zweckverband	Le SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique)
Die Zusammenarbeit / Mitarbeit	La coopération

Figure 16 : Carte franco-allemande des Länder allemands



## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : L'organisation administrative allemande et française	14
Figure 2 : La hiérarchie institutionnelle de l'Etat fédéral allemand	14
Figure 3 : Le système allemand de planification spatiale	15
Figure 4 : Rayonnement européen de 180 villes, répartition par pays et par classe	17
Figure 5 : Rayonnement européen de 180 villes, répartition par pays et par classe	18
Figure 6: Les quinze projets lauréats de l'appel à coopération métropolitaine	21
Figure 7 : Dispositif technique d'organisation de l'espace Val de Loire – Maine	26
Figure 8 : Les 11 Europäische Metropolregionen d'Allemagne	33
Figure 9 : Fonctions et caractéristiques des régions métropolitaines	36
Figure10 : Hannover - Braunschweig - Göttingen, une Metropolregion centrale en Allemagne	40
Figure 11 : Une Metropolregion polycentrique	41
Figure 12 : Le réseau de villes EXPO-Region	43
Figure 13 : Les anciens groupements coopératifs réunis au sein de la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen	44
Figure 14 : La nouvelle organisation en SARL de la gouvernance de la région métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen	45
Figure 15 : La Metropolregion Rhein - Ruhr en Westphalie Rhénanie du Nord	51
Figure 16 : Carte franco-allemande des Länder allemands	74

# BIBLIOGRAPHIE

## Références générales

Abdoulaye Anne, 2003 : « Conceptualisation et dissémination des bonnes pratiques en éducation: essai d'une approche internationale à partir d'enseignements tirés d'un projet », in *Développement curriculaire et "bonne pratique" en éducation*

Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a : « Metropolregionen », in *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover

DATAR, juin 2004. « Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, Appel à coopération métropolitaine »

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2005 : « La métropole vécue : quelles perspectives d'action ? », in *Techni.Cités*, supplément au 23 Oct. 2005, p.11

Jean François Gravier, 1947 : « Paris et le désert français ». Paris : Le Portulan

Ute Guder, 2003 : « L'Aménagement du territoire et la politique régionale en Allemagne, Vers une européanisation en douceur ? ». Notre Europe

Antje Matern, Jörg Knieling, 2006 : « Good Governance in European Metropolitan Regions - Advanced Report for the Council of Europe ». Hambourg : Hamburg HafenCity University, Institute for Urban, Regional and Environmental Planning

Gesa Matthes, Aline Zimmermann, 2007 : « Impact de la politique régionale en Allemagne »

Office fédéral suisse du développement territorial ARE, 2007 : « La politique urbaines de l'Allemagne », [ww.are.admin.ch](http://ww.are.admin.ch)

André Rossinot, 2005 : « Métropole en question, métropole en action », in *Techni.Cités*, éditorial du supplément au 23 Oct. 2005, p.3

Céline Rozenblat, Patricia Cicille, 2003 : « Les villes européennes. Analyse comparative ». Paris : La Documentation Française (DATAR), 59p

Frank Scholles, professeur à l'Université de Hanovre, 2006 : conférence « Le système d'aménagement en Allemagne »

United Nations Commission on Human Settlement, *An Urbanizing World: Global report on human settlement*. Oxford : Oxford University Press, 1996

Mélanie Walter-Rogg, 2007 : « Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne » in *Politique et Métropole, une comparaison internationale*. Paris : CNRS Editions

[www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org), site Internet du réseau METREX, consulté en avril 2008

[www.de.wikipedia.org/wiki/Landkreis](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Landkreis), consulté en avril 2008

### **Sur la coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine**

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, Novembre 2006 : « Espace métropolitaine Val de Loire - Maine, Protocole de coopération »

Cyril Blondel, 2006 : « Economie et Réseaux sur les huit territoires de l'espace métropolitain Val de Loire - Maine », Rapport de stage. Tours : Ecole Polytechnique de l'Université, Département Aménagement

Christophe Demazière et al., juillet 2007. « Enjeux de la coopération métropolitaine au sein de l'aire ligérienne – Rapport de la 3ème phase : Modes de coopération et appui de l'Etat, quels enseignements pour l'aire ligérienne? ». Tours : CITERES

Direction Régionale de l'Équipement de la Région Centre et Département Aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, 2007 : « La Métropole, enjeu de connaissance et de coopération », Colloque du 1er février 2007

« Projet de déclaration d'intention de l'Aire Métropolitaine du Maine, Appel à Coopération », 05 avril 2005

Entretien du 28 janvier 2008 avec Delphine Guisard Hérrisé, chargée du dossier Coopération Métropolitaine à l'Agence d'Urbanisme de Tours

[www.diact.gouv.fr/fr\\_1/amenagement\\_competitivite\\_territoires\\_44/metropoles\\_216/appel\\_cooperation\\_metropolitaine\\_788.html](http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_competitivite_territoires_44/metropoles_216/appel_cooperation_metropolitaine_788.html), consulté en février 2008

### **Sur les Metropolregionen en général**

Brigitte Adam, Jürgen Göttsche-Stellmann, 2003 : « Metropolregionen – Funktionen und Hierarchien », in *RaumPlanung*, n°111, p. 230-234

Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005a : « Metropolregionen », in *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover

Akademie für Raumordnung und Landesplanung, 2005b : « Kooperation, interkommunale und regionale », in *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover

Akademie für die Raumforschung und Landesplanung, 2007c : « Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Positionspapier aus der ARL ». Hannover

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005a : « Metropolräume », in *Raumordnungsbericht 2005*, chapitre I-6.1.

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.), 2006a : « Europäische Metropolregionen in Deutschland, Ansatz – Akteure – Aktivitäten ». Stuttgart

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006b : « Regionales Monitoring 2006 - Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland »

Mélanie Walter-Rogg, 2007 : « Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne » in *Politique et Métropole, une comparaison internationale*. Paris : CNRS Editions

Technische Universität Berlin, Faculté VII – Architecture, Environnement, Société, 2003 : « Projet Modèle Les Régions du Futur - Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland - Déclaration de Stratégie (Statut 31.03.2003) »

### **Sur la Région Métropolitaine Hannover - Braunschweig - Göttingen**

Marta Bauermann, 2005 : « Metropolregion in den Köpfen, Festivalisierung als Strategie zur Schaffung regionaler Identität in der neuen Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen? », Thèse de Bachelor. Hambourg : Hamburg HafenCity Universität

Felix Caspar Thermann, 2000 : « Learning from Hannover – Die Region Hannover : Eine neue Form der regionalen Kooperation als Vorbild für andere Metropolregionen? », Diplomarbeit. Hambourg : Technische Universität Hamburg-Harburg

Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, 2007 : « Metropolregion 2.0, Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007 »

Axel Priebes, 2004 : « Raum Hannover - Braunschweig - Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion », in *Neues Archiv für Niedersachsen*, n° février 2004, p. 101

Region Hannover, 2005 : « Regionalerentwicklungsbericht 2005 – Wirtschaftsstandort Region Hannover, Auf dem Weg in die Metropolregion » Partie III: Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, p. 98-124

Technische Universität Berlin, 2004 : « Bildung einer Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen von europäischer Bedeutung, Konzeptstudie », Städtetz EXPO-Region (éd.)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de), site de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Académie de la recherche et de la planification territoriale], consulté en 2005  
[www.expo-staedtenetz.de](http://www.expo-staedtenetz.de), site du réseau de villes EXPO-Region, consulté en mars avril 2008  
[www.metropolregion.de](http://www.metropolregion.de), site de la Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen, consultation de janvier à avril 2008  
[www.region-hannover.de](http://www.region-hannover.de), site du groupement Region Hannover, consulté en 2005  
[www.zukunftsregionen.de](http://www.zukunftsregionen.de), site du réseau « Regionen der Zukunft », 2001

### **Sur la Région Métropolitaine Rhein - Ruhr**

Hans H. Blotevogel, 1999a : « Europäische Metropolregion Rhein - Ruhr ». Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein - Westfalen

Hans H. Blotevogel, 2006b : « Metropolregion Rhein - Ruhr », Geographische Rundschau 58, cahier 1

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008b : « Metropolregion Rhein - Ruhr, ein Kunstprodukt, Forum Bau und Raum, Ausgabe 3 ». Bonn

Wilfried Dege, directeur du service relations publiques du Regionalverband Ruhr, 2008 : rapport d'entretien avec le directeur de la planification du Regionalverband Ruhr du 04 mars 2008

Julia Kallweit, 2007 : « Metropolregion Rhein - Ruhr im Herzen Europas », [www.duisburg.de](http://www.duisburg.de)

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006b : « Regionales Monitoring 2006 - Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland »

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein - Westfalen, 2003 : « Das Ruhrgebiet, ein besonderer Teil der Metropolregion Rhein - Ruhr », rapport pour les assises de l'institut de la recherche en urbanisme et aménagement du territoire (ILS) du 10 juillet 2003. Dortmund, 89 p

[www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org), site de l'Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, consulté en avril 2008  
[www.rvr-online.de](http://www.rvr-online.de), site du Regionalverband Ruhr, consulté en mai 2008

# TABLE DES MATIERES

Formation par la recherche et projet de fin d'études	2
Sommaire	3
Avertissement	5
Remerciements	6
Introduction	8

## Partie I/ Contexte et définition des objectifs de l'étude

<b>I. Prérequis : comprendre de quoi l'on parle</b>	<b>11</b>
1. Vous avez dit « métropolitain » ?	11
✓ 1. Un caractère définit par les fonctions du territoire	11
✓ 2. De l'aire urbaine à l'aire métropolitaine	11
✓ 3. L'aire métropolitaine selon la DATAR et le MKRO	12
✓ 4. Un concept basé sur la coopération	12
2. Le fonctionnement de l'aménagement du territoire en Allemagne	13
✓ 1. L'organisation administrative de l'Etat allemand	13
✓ 2. Principes de base de l'aménagement du territoire en Allemagne	15
✓ 3. Structures urbaines en France et en Allemagne	16
▪ L'armature urbaine en France	16
▪ L'armature urbaine en Allemagne	18
<b>II. La coopération métropolitaine dans le Val de Loire - Maine</b>	<b>20</b>
1. Histoire de la Coopération Métropolitaine en France	20
2. Histoire de la Coopération Métropolitaine en Val de Loire et dans le Maine	22
3. Genèse de l'espace Val de Loire - Maine	23
4. Les défis de la construction métropolitaine en Val de Loire - Maine : quels domaines peuvent nécessiter l'apport de « bonnes pratiques » allemandes ?	24
✓ 1. Echelle spatiale de coopération et cohérence territoriale	24
✓ 2. Le rôle de l'Etat	24
✓ 3. Le portage et la gouvernance du projet métropolitain	25
<b>III. Objet et objectif de l'étude</b>	<b>28</b>
1. Un travail centré sur l'expérience allemande de la coopération métropolitaine	28
2. Définition des objectifs et de l'hypothèse de recherche	29
3. Présentation de la méthode d'analyse	29

## Partie II/ Les Metropolregionen d'Allemagne

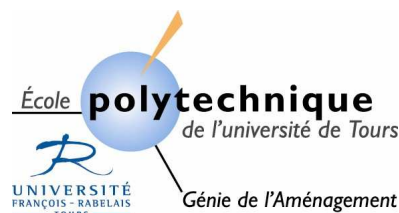
<b>I. coopération métropolitaine en Allemagne : Les « Europäische Metropolregionen »</b>	<b>32</b>
1. Les Europäische Metropolregionen : 11 régions reconnues entre 1995 et 2005	32
2. Des objectifs multiples imprégnés du contexte territorial allemand	33
3. Les spécificités des régions métropolitaines allemandes	34
✓ 1. <i>Des régions métropolitaines aux structures hétérogènes</i>	34
✓ 2. <i>Le rôle de l'Etat allemand dans la coopération métropolitaine</i>	35
✓ 3. <i>Des fonctions métropolitaines à la base des Metropolregionen...</i>	35
✓ 4. <i>... et de leur spécialisation</i>	37
✓ 5. <i>L'existence et l'importance des réseaux de coopération entre les Metropolregionen</i>	37
✓ 6. <i>Le défi de la gouvernance</i>	38
<b>II. Etude de cas : La Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen</b>	<b>40</b>
1. Présentation de l'espace métropolitain	40
2. Origine et contexte de la Metropolregion	41
✓ 1. <i>Initiation et lancement</i>	41
✓ 2. <i>Passé de coopération</i>	41
✓ 3. <i>Objectifs de la création d'une Metropolregion</i>	43
3. Modalités de mise en place de la Metropolregion	44
✓ 1. <i>Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale</i>	44
✓ 2. <i>Organisation et gouvernance</i>	45
✓ 3. <i>Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion</i>	46
4. Etat d'avancement et situation actuelle	47
5. Vers la poursuite du processus métropolitain : forces du territoire et défis	48
<b>II. Etude de cas : La Metropolregion Rhein - Ruhr</b>	<b>50</b>
1. Présentation de l'espace métropolitain	50
2. Origine et contexte de la Metropolregion	51
✓ 1. <i>Initiation et lancement</i>	51
✓ 2. <i>Passé de coopération</i>	52
✓ 3. <i>Objectifs de la création d'une Metropolregion</i>	52
3. Modalités de mise en place de la Metropolregion	53
✓ 1. <i>Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale</i>	53
✓ 2. <i>Organisation et gouvernance</i>	53
✓ 3. <i>Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion</i>	54
4. Etat d'avancement et situation actuelle	54
5. Vers la poursuite du processus métropolitain : forces du territoire et défis	55

## Partie III/ Vers un transfert d'éléments de réflexion au Val de Loire - Maine ?

Préambule	58
<b>I. Une synthèse de l'analyse des Metropolregionen</b>	<b>59</b>
1. Caractéristiques générales des Metropolregionen d'Allemagne influençant la réussite du processus de coopération métropolitaine	59
2. Eléments ressortant de l'étude de deux Metropolregionen	59
✓ 1. <i>Origine et contexte de la Metropolregion</i>	60
▪ <i>Initiation et lancement</i>	60
▪ <i>Passé de coopération</i>	60
✓ 2. <i>Modalités de mise en place de la Metropolregion</i>	61
▪ <i>Formation de la région métropolitaine et définition de l'échelle territoriale</i>	61
▪ <i>Organisation et gouvernance</i>	62
▪ <i>Stratégies et projets mis en place par la Metropolregion</i>	63
<b>II. Des pratiques à l'usage du Val de Loire - Maine ?</b>	<b>65</b>
1. Premier défi : Echelle spatiale de coopération et cohérence territoriale	65
2. Second défi : le rôle de l'Etat	65
3. Troisième défi : le portage politique et la gouvernance	66
<b>Conclusion : qu'apprendre de nos voisins ?</b>	<b>69</b>
Glossaire	71
Lexique linguistique	72
Table des figures	74
Bibliographie	75
Table des matières	79

**CITERES**  
**UMR 6173**  
**Cités, Territoires,**  
**Environnement et**  
**Sociétés**

**Equipe IPA-PE**  
**Ingénierie du Projet**  
**d'Aménagement,**  
**Paysage,**  
**Environnement**



Département Aménagement  
35 allée Ferdinand de Lesseps  
BP 30553  
37205 TOURS cedex 3

**Directeur de recherche :**  
**Carrière Jean-Paul**

**Rougeron Hélène**  
**Projet de Fin d'Études**  
**DA5**  
**2007-2008**

## **Résumé :**

L'espace Val de Loire - Maine a entamé un processus de coopération métropolitaine en 2004 lors de l'appel à projet de la DATAR. Aujourd'hui il fait face à plusieurs défis concernant en particulier l'échelle territoriale, le rôle de l'Etat dans la démarche, la gouvernance métropolitaine. Cette étude, partant du principe que l'Allemagne met en place des démarches comparables dans de nombreuses aires urbaines afin d'améliorer leur rayonnement, vise à apprendre de cette expérience allemande pour faire avancer le débat en Val de Loire - Maine. L'analyse réalisée porte sur la situation générale des 11 Metropolregionen allemandes puis sur l'étude de deux Metropolregionen polycentriques : le Rhein - Ruhr qui date de 1995 et Hannover - Braunschweig - Göttingen fondée en 2005. L'étude met en évidence un certain nombre d'éléments de réflexions relatifs à la cohérence territoriale, le portage par les acteurs locaux, l'intégration des différents types d'acteurs, les impacts du passé de coopération, de l'implication de l'Etat ou du caractère polycentrique de ces aires métropolitaines. Sans fournir réellement des modèles de « bonnes pratiques » pour le Val de Loire - Maine, elle apporte les bases d'une réflexion qui peut s'inspirer de l'expérience allemande pour avancer. Plus largement, elle montre l'intérêt d'apprendre de la situation dans les autres aires urbaines aussi bien en France qu'à l'étranger pour faire progresser la réflexion sur des sujets qui dépassent largement nos frontières.

## **Mots clés + mots géographiques**

Coopération métropolitaine / Metropolregion / Polycentrique / Gouvernance / Bonne pratique  
Allemagne / France / Val de Loire - Maine / Rhein - Ruhr / Hannover - Braunschweig - Göttingen