

Demazière, Christophe; Feiertag, Patricia; Paris, Didier; Zimmermann, Karsten;
Dubois, Jérôme

Book Part

Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Demazière, Christophe; Feiertag, Patricia; Paris, Didier; Zimmermann, Karsten; Dubois, Jérôme (2023) : Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France, In: Gustedt, Evelyn Grabski-Kieron, Ulrike Demazière, Christophe Paris, Didier (Ed.): Villes et métropoles en France et en Allemagne, ISBN 978-3-88838-113-3, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 60-82, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-1133042>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271280>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

*Demazière, Christophe; Feiertag, Patricia; Paris, Didier; Zimmermann, Karsten;
Dubois, Jérôme:*

Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1133042>

En:

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe;
Paris, Didier (éd.) (2023): Villes et métropoles en France et en Allemagne.
Hanovre, 60-82. = Forschungsberichte der ARL 21.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11336>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Christophe Demazière, Patricia Feiertag, Didier Paris, Karsten Zimmermann,
Jérôme Dubois

MÉTROPOLIS ET ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

Plan

- 1 Introduction
 - 2 Le débat théorique sur l'organisation institutionnelle des métropoles et l'illustration par les cas de l'Allemagne et de la France
 - 2.1 Les régions métropolitaines en Allemagne
 - 2.2 La mise en métropole de la France
 - 3 Les métropoles : gouvernement ou gouvernance? Deux études de cas
 - 3.1 Francfort-sur-le-Main/Rhin
 - 3.2 La Métropole européenne de Lille
 - 4 Perspectives critiques sur l'organisation institutionnelle des métropoles en Allemagne et en France
 - 4.1 Quel est l'acteur public majeur des aires métropolitaines?
 - 4.2 *Hard space* ou *soft governance* : pourquoi?
- Bibliographie

Résumé

L'évolution des villes-régions et des métropoles dans les deux pays illustre les débats théoriques sur cet objet géographique particulier. La légitimité politique, une autonomie importante et une zone territoriale «pertinente» devraient constituer la base de ces régions. Mais de cette vision théorique à la pratique, le chemin est long. En Allemagne, on observe un processus ascendant lent et contingent, tandis qu'en France, après une longue histoire d'intercommunalité, des métropoles institutionnelles émergent (loi MAPTAM de 2014). *Metropolregionen* et métropoles diffèrent donc. L'Allemagne montre des formes d'organisation métropolitaine incomplètes et variables, alors que les métropoles françaises se contentent de critères simples de compétences et de ressources. Cependant, ces métropoles «intercommunales» (une exception : Lyon) peuvent aussi être comparées aux grandes villes allemandes, qui sont des entités politiques très individualisées, les villes-états (par exemple Hambourg) étant les cas les plus extrêmes. Deux exemples, Francfort et Lille, illustrent cette comparaison.

Mots-clés

Métropoles – gouvernance – pouvoir local – Francfort – Lille

The development of metropolises in Germany and France

Abstract

The evolution of city regions and metropolises in both countries illustrates the theoretical debates on this particular geographical object. Political legitimacy, significant autonomy and a 'relevant' territorial area should form the basis of these regions. But there is a long way to go from this theoretical vision to practice. In Germany, a slow and contingent bottom-up process can be observed, whereas in France, following a long history of intermunicipality, institutional metropolises are emerging (MAPTAM law of 2014). Metropolregionen and métropoles thus differ. Germany shows incomplete and variable forms of metropolitan organisation, whereas French metropolises are satisfied with simple criteria of competences and resources. However, these 'intermunicipal' métropoles (one exception: Lyon) can also be compared with the large German cities, which are highly individualised political entities, with the city-states (e. g. Hamburg) being the most extreme cases. Two examples, Frankfurt and Lille, illustrate the comparison.

Keywords

Metropolises – governance – local power – Frankfurt – Lille

1 Introduction

Ces dernières décennies, la plupart des grandes agglomérations occidentales ont connu une forte croissance économique et démographique. Celle-ci a souvent été accompagnée par des navettes domicile-travail plus nombreuses, une artificialisation des sols accrue et parfois des conflits liés à la localisation de grands équipements. Les agglomérations métropolitaines regroupent une multitude de territoires politico-administratifs dont l'adaptation a souvent été dépassée par la rapidité de la croissance urbaine. Dès lors, la question principale abordée dans ce chapitre est la suivante : face à la fragmentation institutionnelle et à la multiplicité des enjeux métropolitains, quelles sont les tendances récentes de la gouvernance des métropoles en Allemagne et en France ?

Certains travaux ont montré que l'émergence d'un gouvernement métropolitain est un processus difficile, qui se heurte à la résistance des pouvoirs infranationaux constitués (Sharpe 1995; Lefèvre 1998). Idéalement, le gouvernement métropolitain posséderait trois traits principaux. Premièrement, il aurait une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Cette légitimité propre permet au gouvernement métropolitain que ses actions soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux communes. Deuxièmement, l'institution métropolitaine aurait une autonomie significative vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement, acquise à travers des ressources financières et humaines suffisantes et de larges compétences (planification territoriale, développement économique, gestion des réseaux techniques, culture...). Ceci permet d'agir sur les nombreux enjeux qui traversent les aires métropolitaines. Enfin, le pouvoir métropolitain aurait une assise territoriale «pertinente», correspondant *grosso modo* à l'aire urbaine fonctionnelle.

Cependant, il reste un long chemin à parcourir pour passer de cette vision théorique à une mise en œuvre pratique. Nous verrons dans ce chapitre que si les métropoles institutionnelles existent en France, elles satisfont uniquement le critère des compétences et des ressources – même si ce n’est pas le cas du Grand Paris et de Marseille-Provence. L’Allemagne est également caractérisée par des formes d’organisations métropolitaines incomplètes et variables selon les cas considérés. Pour autant, la comparaison n’est pas simple, et pour plusieurs raisons. En matière de système urbain, la France et l’Allemagne offrent deux images contrastées : au polycentrisme allemand s’oppose la primatie française de Paris et la région francilienne (Paris/Gustedt 2022 et Adam/Baudelle/Dumont 2022). Les classements de villes européennes rendent compte du rayonnement différencié des métropoles des deux pays. Ainsi, Rozenblat et Cicille (2004) ont rangé Paris dans la première classe des villes européennes, tandis que Berlin pointait dans la classe 3 en compagnie de Munich. Par contre, quatre villes allemandes faisaient partie de la classe 4 (Cologne, Francfort, Düsseldorf, Hambourg) contre trois côté français (Lyon, Marseille, Toulouse). Par ailleurs, les systèmes institutionnels diffèrent fortement, avec d’un côté le fédéralisme et de l’autre un État unitaire ayant initié un processus de décentralisation (Paris/Gustedt 2022). Ces deux caractéristiques affectent la reconnaissance du fait métropolitain et sa traduction institutionnelle dans les deux pays. En Allemagne, le gouvernement fédéral n’intervient pas dans l’aménagement des grandes villes. À l’inverse, depuis plus de 50 ans, la France se caractérise par de nombreuses réformes institutionnelles initiées par l’État. L’objectif de ce chapitre est d’illustrer et d’expliquer ces contrastes, à la fois sur le plan général (section 2) et par des éclairages empiriques – études de cas de Francfort et de Lille – (section 3). Par l’analyse comparée, on mettra enfin en exergue les limites de la gouvernance métropolitaine (section 4).

2 Le débat théorique sur l’organisation institutionnelle des métropoles et l’illustration par les cas de l’Allemagne et de la France

Le débat sur l’organisation institutionnelle des métropoles a longtemps été caractérisé par une dispute entre deux courants de pensée (Tomàs 2020). D’un côté, les réformateurs métropolitains ont prôné la consolidation institutionnelle des espaces métropolitains par le biais de réformes territoriales. Dans les années 1960, la création des Communautés urbaines en France ou des *Metropolitan County Councils* en Angleterre a illustré cette tendance. De l’autre, sous l’influence des théories du *public choice*, certains ont souligné le caractère optimal de la compétition entre municipalités autonomes. Dans les années 1990, les tenants du *new regionalism* ont conçu la gouvernance métropolitaine autour de structures institutionnelles plus *soft*, à géométrie variable, à même de traiter des enjeux variés. De son côté, Brenner (2004) soutient l’idée que la question de la gestion des métropoles participe d’un processus plus large de recomposition des territoires étatiques dans un contexte de globalisation économique. La compétitivité internationale passerait par une structuration institutionnelle des aires métropolitaines.

Les évolutions de la gouvernance des métropoles en Allemagne et en France ces quinze dernières années illustrent ces débats théoriques. L’Allemagne correspond à un processus *bottom-up*, lent et dépendant de contingences, tandis que la France a

connu la mise en place de métropoles institutionnelles succédant aux communautés urbaines, concrétisant une alliance entre maires de grandes villes et gouvernement national.

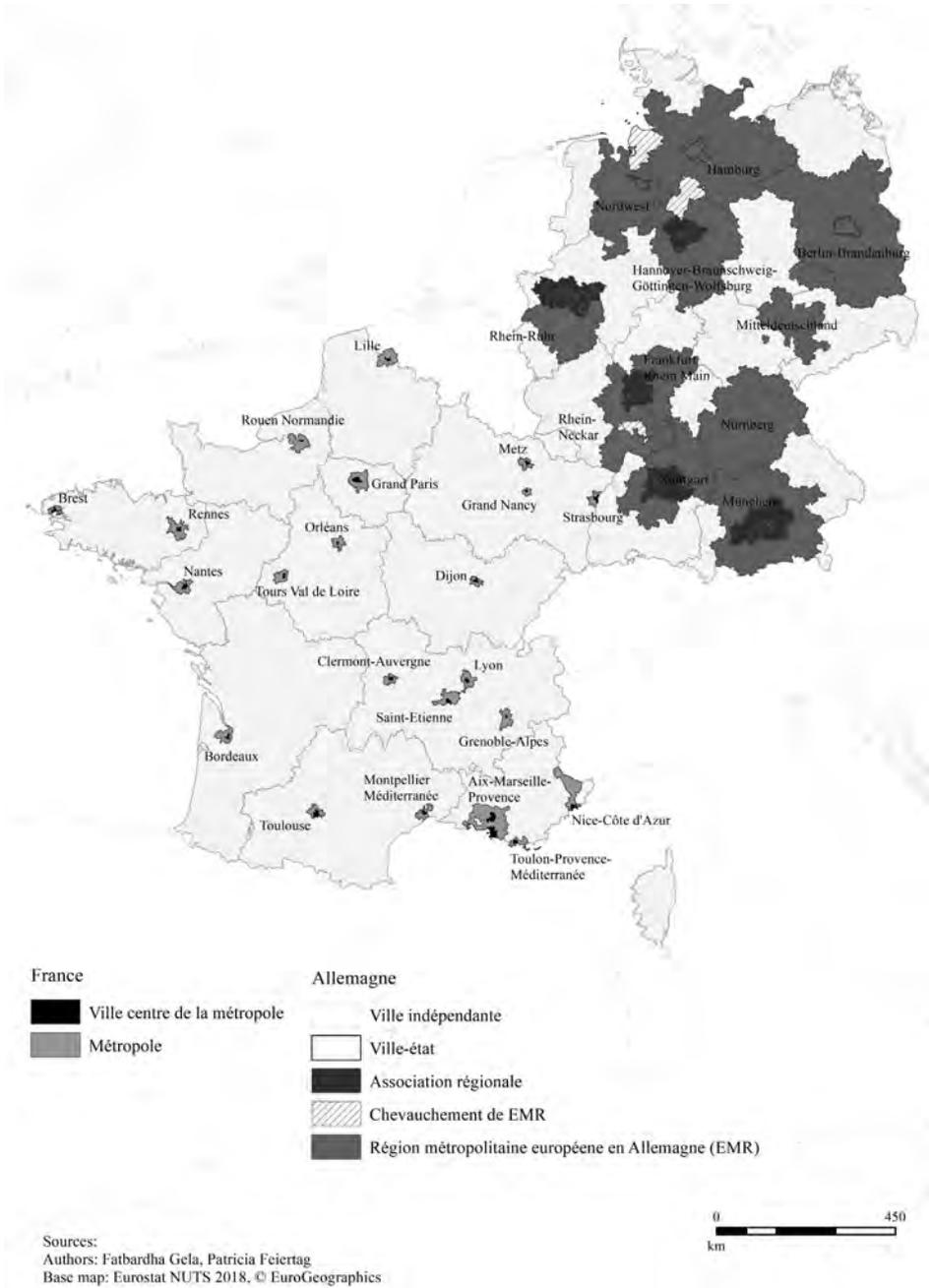


Figure 1 : L'institutionnalisation des métropoles en Allemagne et en France / Source : Fatbardha Gela and Patricia Feiertag (TU Dortmund)

2.1 Les régions métropolitaines en Allemagne

En Allemagne, les régions métropolitaines sont une catégorie indistincte. Le terme est utilisé à la fois analytiquement et politiquement. Il est devenu populaire dans la politique allemande de développement spatial vers la fin des années 1990 lorsque la *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO - Conférence conjointe des ministres de l'Aménagement du territoire et du Développement régional) a mis en évidence la nouvelle catégorie des régions métropolitaines européennes dans divers documents (Blotevogel/Schmitt 2006; ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2007). Ces nouvelles régions métropolitaines ne sont pas de nouvelles entités territoriales, mais constituent plutôt des formes variables de coopération entre les municipalités, les districts et les acteurs privés (y compris les universités). Le contexte était marqué par une préoccupation générale concernant la compétitivité de l'économie allemande (débat sur l'attractivité de l'Allemagne en tant que lieu d'implantation pour les entreprises et l'industrie) et l'absence d'une région urbaine mondiale allemande comparable au Grand Paris en France et au Grand Londres au Royaume-Uni. L'évolution historique du système urbain allemand a conduit à un modèle polycentrique de villes qui reflète la nature fédérale du pays. D'importantes fonctions économiques dans différents secteurs sont réparties entre les différentes régions urbaines telles que Berlin, Hambourg, Munich, Francfort-sur-le-Main, Stuttgart et Rhin-Ruhr. Le renforcement de ces régions métropolitaines et la consolidation de leurs liens ont été considérés comme bénéfiques pour le développement économique du pays. Cinq régions métropolitaines ont été initialement désignées, puis onze, y compris parmi celles qui n'étaient plus compétitives à l'échelle mondiale. Les régions métropolitaines sont presque toutes très grandes (par exemple Berlin-Brandebourg ou Hambourg), mais leur capacité à gérer le développement régional est comparativement limitée, en raison d'un manque de financement et de compétences.

Le débat sur l'introduction des régions métropolitaines européennes a également souligné l'augmentation des disparités. Deux types de conflits sont apparus autour des partenariats entre zones urbaines et zones rurales et au sujet de la sélection d'un petit nombre de «champions nationaux» compétitifs au niveau mondial. Cela a au moins permis d'accorder une certaine attention aux besoins des petites et moyennes villes et aux autres régions urbaines (Matern 2013). Il est frappant de constater que les régions métropolitaines se trouvent presque toutes en Allemagne de l'Ouest. On ne sait pas non plus comment les petites régions urbaines comme Karlsruhe, Braunschweig, Kassel, Leipzig, Fribourg ou Osnabrück peuvent être incluses dans ce discours de politique spatiale.

La discussion sur les régions métropolitaines ne doit pas cacher le fait que de très solides associations de planification régionale et d'aménagement urbain sont présentes à plus petite échelle (régions urbaines) depuis des décennies. Ces associations disposent de capacités collectives très importantes dans les domaines de l'aménagement du territoire, du paysage, des transports publics et du développement économique (Stuttgart, Hanovre, Rhin-Neckar, Braunschweig). Avec les districts et les villes indépendantes, ces associations constituent les structures institutionnelles les plus importantes pour les régions urbaines.

Globalement, l'émergence de nouvelles échelles spatiales dans les politiques métropolitaines allemandes depuis la fin des années 1990 peut être considérée comme combinant un noyau institutionnel fort à petite échelle (généralement des associations de planification dans les régions urbaines, dont certaines remontent aux années 1970) avec des formes de gouvernance plus souple à plus grande échelle (régions métropolitaines) (Blatter 2006; Zimmermann 2017). Les nouveaux arrangements multiniveaux dans les régions métropolitaines allemandes ne résultent toutefois pas d'un processus de structuration institutionnelle minutieux, mais dépendent de la présence de constellations d'acteurs et des initiatives d'autres niveaux de gouvernement. Cela signifie que les accords sont instables et peuvent disparaître.

Le rééchelonnement des compétences doit être considéré conjointement à la dynamique de décentralisation et de régionalisation qui s'observe en Allemagne et dans d'autres pays, et qui est souvent conçue comme une mesure d'austérité (Zimmermann 2017; Fricke/Gualini 2019). La création des *Europäische Metropolregionen in Deutschland* (régions métropolitaines européennes en Allemagne) implique l'invention d'une nouvelle échelle, mais ne résulte pas nécessairement d'un changement de fonctions politiques ou administratives. La création de régions métropolitaines européennes a favorisé non seulement le développement économique, mais aussi – du moins dans quelques régions – un degré limité de transposition à plus grande échelle des stratégies et politiques. Bien que les nouvelles échelles, plus grandes (en termes de territoire), n'aient pas été créées au détriment des plus petites, le processus est caractérisé par des conflits. Nous considérons ce processus comme une nouvelle différenciation de la politique régionale. Cette différenciation est liée non seulement à l'émergence de différentes échelles régionales (région urbaine, région métropolitaine, arrangements sectoriels), mais aussi aux motivations qui sous-tendent les politiques métropolitaines. Bien que le principal moteur de la création des régions métropolitaines européennes ait été la compétitivité, d'autres facteurs tels que le développement durable et l'amélioration des transports publics se retrouvent à des échelles de gouvernance plus petites (c'est-à-dire au niveau des régions urbaines). Cette différenciation peut être appelée «régionalisation intégrée». Cela rend les termes «région métropolitaine» et «région urbaine» quelque peu indistincts et conduit, du moins dans certaines régions allemandes, à une «politique de surpeuplement» (Zimmermann 2017).

2.2 La mise en métropole de la France

De son côté, la France a récemment favorisé la naissance de pouvoirs urbains intégrés aptes à s'insérer dans les flux mondiaux et à piloter de grands projets d'aménagement (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Ces réformes s'inscrivent toutefois dans des réflexions institutionnelles plus larges et plus anciennes visant à rationaliser le nombre et la taille des communes, à maîtriser les dépenses publiques et à développer les solidarités financières à l'échelle des intercommunalités.

Pour autant les grandes réformes de l'intercommunalité (loi Chevènement 1999) ou celle de la planification spatiale (loi solidarité et renouvellement urbain – SRU 2000), n'ont pas été pensées à l'échelle des aires métropolitaines. Si elles opèrent un saut

d'échelle important, ces réformes visent essentiellement à réorganiser les principaux leaderships territoriaux autour de grands élus urbains sur la base du volontariat (Pinson 2004). La décennie 2000 a été riche de rapprochements qui ont entraîné l'accroissement progressif de la taille et des compétences des intercommunalités françaises.

Fort de cette dynamique le gouvernement va, par l'intermédiaire de deux lois successives, inventer les métropoles (Dubois 2015). La loi de réforme des collectivités de 2010 pose les bases de nouvelles formes d'intercommunalités plus intégrées et plus larges, mais dans le respect des principes de la loi de 1999, c'est-à-dire en respectant la liberté d'association des communes. Confronté au manque d'empressement des pouvoirs locaux, le gouvernement hausse le ton quatre ans plus tard (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM 2014). Les métropoles deviennent alors une création législative, marquant une nette rupture avec une politique de regroupements volontaires qui prévalait en France depuis les lois de décentralisation. La loi prévoit la création au 1er janvier 2015 de 10 métropoles de droit commun bien souvent en remplacement de communautés urbaines préexistantes et de 3 métropoles à statut particulier, le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence¹.

La loi MAPTAM résulte d'une alliance entre ces grands maires, qui cumulaient souvent cette position avec un mandat au parlement, et le gouvernement (Demazière/Sykes 2021). Dans de nombreux cas, le changement de statut s'est fait sans heurts, les métropoles ne sont que la suite des communautés urbaines préexistantes souvent sur des périmètres spatiaux et de compétences relativement identiques. Tout comme la communauté urbaine qu'elle vient remplacer, la métropole cumule compétences stratégiques (planification, droit des sols, développement économique, transport, schémas sectoriels) et services urbains du quotidien. La nouveauté concerne plutôt les rapports entre la métropole et les collectivités de rang supérieur ou l'État. La loi prévoit que la métropole puisse augmenter encore son panier de compétences en récupérant par voie conventionnelle certaines compétences jusqu'alors dévolues aux départements ou aux régions, voire à l'État.

Pour autant la situation française doit être observée plus en détail. Si la création de métropoles fortes est aujourd'hui effective autour de la plupart principales villes françaises la situation des trois plus grandes aires urbaines, Paris, Lyon et Marseille a fait l'objet d'un traitement particulier.

Compte tenu des fortes résistances des élites politiques locales (Béhar 2019; Olive 2015), le Grand Paris (131 communes, 7 millions d'habitants) et la métropole d'Aix-Marseille Provence (91 communes, 1,8 million d'habitants) bénéficient de statuts spécifiques. Dans ces deux cas, la fusion contrainte des anciennes intercommunalités se voit, dans les faits, nuancée par la création de *Conseils de territoire* (CT) regroupant les municipalités. Ces CT fragilisent la naissance d'une autonomie métropolitaine. Selon les rapports de force politiques, la métropole peut en effet leur rétrocéder une partie de ses compétences, ils sont obligatoirement consultés par le conseil de

1 D'autres métropoles ont été créées depuis. Au 1er janvier 2020, elles étaient 22.

métropole pour toute décision les concernant et disposent du droit de mettre les questions les concernant à l'ordre du jour du conseil métropolitain. La loi prévoit également des possibilités de rétrocession de certaines compétences de la métropole en direction des communes. Les deux plus grandes villes françaises donnent donc à voir des métropoles faibles sur des territoires de fait administrés par trois niveaux de pouvoirs : communes, conseils de territoire et métropole.

Troisième agglomération française, la métropole lyonnaise (59 communes, 1,4 million d'habitants) est dans une situation inverse. Compte tenu du consensus politique existant localement, le législateur est allé beaucoup plus loin. Sur le périmètre de l'ancienne communauté urbaine, la métropole fusionne les compétences à la fois de l'intercommunalité et du département du Rhône. La loi fixe comme mission au nouvel Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « d'améliorer la compétitivité et la solidarité » sur ce nouveau territoire et lui attribue notamment toutes les compétences en matière d'insertion et de protection des publics fragiles jusque-là exercées par le département. La Métropole du Grand Lyon est aujourd'hui en France la seule à avoir obtenu le statut de collectivité territoriale. Ces compétences très intégrées, bien souvent mises en avant par le gouvernement comme un exemple à suivre, ont toutefois un coût. La métropole lyonnaise n'épouse aujourd'hui qu'une partie de son aire urbaine, compte tenu de l'opposition d'une partie des élites politiques locales à intégrer la nouvelle institution.

En définitive, le débat sur les métropoles illustre la tension entre deux échelles, celle du projet urbain porté par la commune urbaine et celle de la planification stratégique à l'échelle des régions urbaines qui, dans le cas français, reste totalement à inventer. Selon les cas et les rapports de forces locaux, le législateur a pu hésiter entre une métropole forte, mais sur un petit périmètre et de grandes métropoles englobant une partie importante de leur aire urbaine, mais politiquement faibles à l'image de Paris et Marseille. Dans bien des métropoles, ce périmètre souvent étroit est en décalage avec les défis de l'étalement urbain, de la ségrégation sociale et des grandes zones d'activités, de la consommation d'énergie ou de la congestion des principaux réseaux de transports (Demazière 2018).

Différentes formes de coopérations interterritoriales existent entre les métropoles et leurs alentours, ainsi que des dialogues métropolitains pour répondre aux enjeux qui dépassent leur périmètre. Mais ces démarches entre EPCI sont pour la plupart très peu institutionnalisées. En 2010, le législateur a introduit le pôle métropolitain comme forme de gouvernance très souple. Les pôles métropolitains ont le statut juridique d'un syndicat mixte et sont composés de plusieurs EPCI – de deux intercommunalités (Nîmes Alès) à 20 (Caen Normandie) (Bariol-Mathais 2017). Depuis 2014 (loi MAPTAM), les syndicats peuvent s'ouvrir à d'autres partenaires comme le département ou la région, les universités, ports, agences de développement économique ou touristique, chambres de commerce et d'industrie, et agences d'urbanisme. Contrairement aux métropoles, les pôles métropolitains ne suivent pas les deux principes d'exclusivité des compétences et de continuité territoriale. Ils peuvent regrouper des intercommunalités éloignées géographiquement en réseau de villes, si elles partagent des problématiques et des enjeux d'aménagement interterritoriaux (Dugua 2015: 312). Cette forme institutionnelle a été appréciée par les acteurs locaux comme une

«bouffée d'air frais», car elle ne correspond pas à la logique générale des réformes territoriales et offre plus de souplesse et de possibilités d'expérimentation (Vanier 2017). Une vingtaine de pôles métropolitains ont été créés, dont la moitié sans métropole.

Douze métropoles font partie d'un ou même de deux pôles métropolitains établis ou en cours de construction : Lyon, Saint-Étienne, Nantes, Rennes, Brest, Rouen, Strasbourg, Nancy, Metz, Clermont-Ferrand, Toulouse et Grenoble. Au lieu d'être un modèle alternatif, on peut donc considérer les pôles métropolitains comme complémentaires aux métropoles.

Le pôle métropolitain peut être responsable de la planification stratégique à l'échelle des régions urbaines (SCoT – Schéma de cohérence territoriale ou Inter-SCoT, Paris/Gustedt 2022) comme dans le cas de Nantes Saint-Nazaire. Ce modèle permet aux EPCI de se concentrer sur des activités opérationnelles de mise en œuvre du SCoT. Ce cas reste cependant exceptionnel puisque, dans de nombreuses grandes agglomérations, les SCoT ont un périmètre bien en deçà de l'échelle métropolitaine, comme à Lyon par exemple où 10 SCoT couvrent la région urbaine (Dugua 2015). Les pôles métropolitains sont des structures légères qui peuvent initier des actions concrètes avec une plus-value créée par une démarche commune. Pour autant, peuvent-ils être un pas vers une échelle supplémentaire de gouvernance locale dans les aires métropolitaines?

3 Les métropoles : gouvernement ou gouvernance ? Deux études de cas

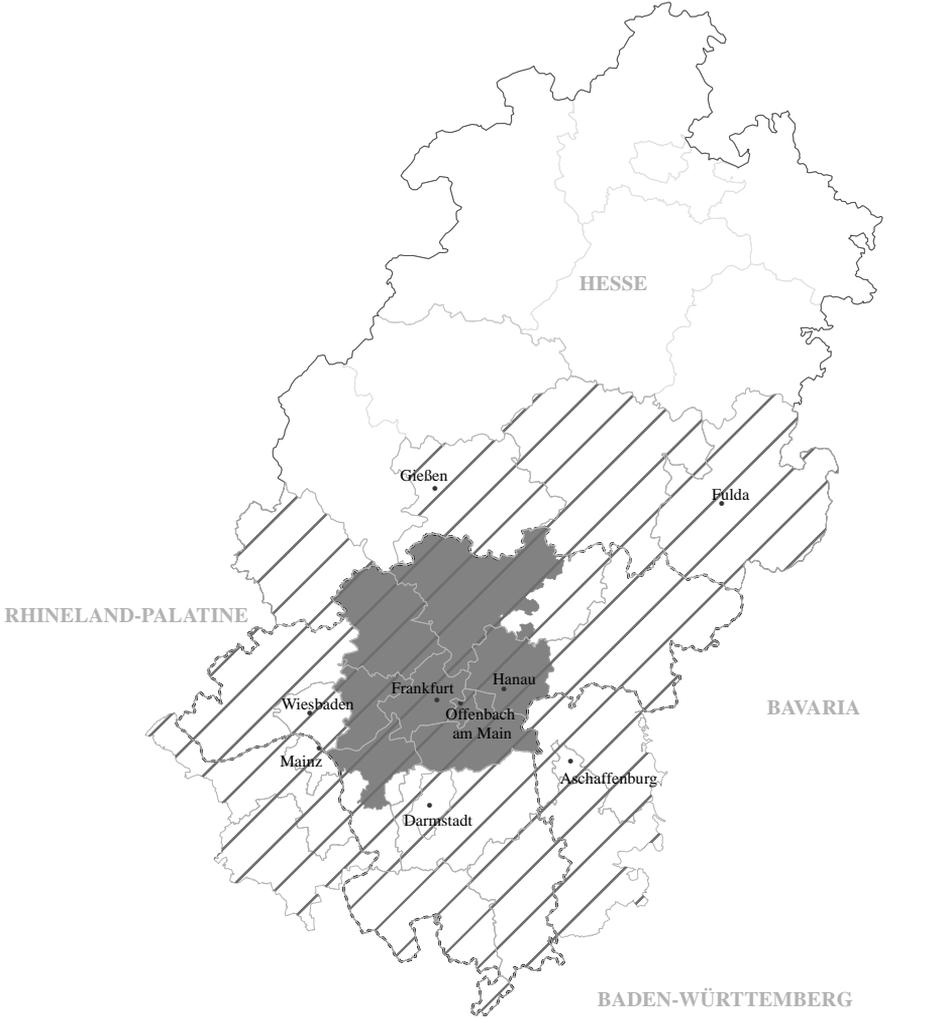
Dans les deux pays, les gouvernements métropolitains fonctionnent différemment d'un territoire à l'autre, reflétant des réalités territoriales et des jeux d'acteurs divers. Nous le montrerons à travers deux études de cas.

3.1 Francfort-sur-le-Main/Rhin

Dans les années 1970, la région Rhin-Main de Francfort a été pionnière dans le domaine des structures de gouvernance métropolitaine en Allemagne. En 1975, une Umlandverband (association régionale) a été créée à Francfort, qui était responsable de toute une série de fonctions planificatrices et d'autres missions (y compris les déchets). La région a été dotée d'une assemblée régionale directement élue, bien que son autonomie ait été limitée par une deuxième chambre où siégeaient des représentants des maires de la région. Cela signifie que l'association n'a jamais pu atteindre son plein potentiel et qu'elle était peu estimée par les résidents locaux (Lackowska 2011). En 2000, le Umlandverband a été remplacé par une association institutionnellement plus faible. L'assemblée régionale n'était plus directement élue, mais était composée de représentants des conseils municipaux. En ce qui concerne sa fonction, l'association a été largement réduite à son rôle d'association d'aménagement. Elle a été la seule association d'aménagement en Allemagne à assumer la responsabilité de la planification de l'occupation des sols (en fait une responsabilité municipale) et de la gestion du paysage, mais elle a perdu la responsabilité de la

planification des transports régionaux et des déchets. Malgré une opposition considérable, la région couverte par l'association a été élargie et est maintenant largement équivalente à la zone urbaine fonctionnelle (avec 75 au lieu de 43 municipalités). Cette réforme a été précédée par des débats intensifs sur la gouvernance de la région dans les années 1990, dans lesquels les représentants des entreprises ont également joué un rôle majeur (Blatter 2006). C'est ainsi qu'en 1996 a été créée l'initiative des entreprises du Rhin-Main, qui a rassemblé environ 150 entreprises actives au niveau international, lesquelles ont ensuite produit leur propre vision spatiale pour la région. En raison de la fragmentation régionale, l'image du Rhin-Main à l'étranger était préoccupante, car des régions comme Paris ou Londres avaient un message plus clair. Parmi les autres inconvénients perçus, on peut citer le manque d'offres culturelles. Alors que l'initiative privée avait tendance à représenter les grandes entreprises internationales, le Forum IHK de Francfort – une association de l'Industrie- und Handelskammer (IHK – la chambre de commerce et d'industrie) a tenu un discours similaire, mais pas identique. L'IHK représentait également les petites entreprises qui réclamaient le développement des infrastructures locales. Il n'a toutefois pas été possible de mettre en place un régime unifié favorable au développement. La réforme de 2000 était spécifiquement axée sur les questions de fragmentation et de coopération volontaire. Ainsi, en plus de l'aménagement du territoire et du paysage contraignant, les municipalités et les acteurs privés ont été appelés à trouver des formes de coopération régionale dans les domaines des transports, de la réserve naturelle régionale, de la culture et de la promotion économique. Le conseil régional a été considéré comme le partenaire approprié pour cette coopération; ici, les maires de la région devaient développer des solutions sous la direction de la ville de Francfort. Le succès n'a été que partiel, de sorte que le gouvernement du Land (État fédéré d'Allemagne) a introduit une nouvelle réforme en 2011 : le conseil régional a été supprimé et l'association existante quelque peu renforcée. Il a été doté d'un conseil consultatif composé de représentants des entreprises et de la société civile et, avec les municipalités, il a été autorisé à étendre ses activités à d'autres domaines (parc régional, marketing, mobilité, installations sportives et récréatives). En 2018, cette gamme de responsabilités a encore été élargie pour inclure le logement et la numérisation. La réalisation des missions de l'association est basée sur une coopération volontaire et est poursuivie avec des niveaux d'engagement variables.

Comme d'autres régions urbaines allemandes, les discussions à Francfort/Rhin-Main dans les années 2000 ont porté sur la forme possible d'un second niveau plus large de gouvernance métropolitaine. L'initiative des régions métropolitaines européennes en Allemagne (par exemple Munich, Berlin, Hambourg, Rhin-Ruhr, Stuttgart) était une initiative conjointe de la République fédérale, des *Länder* et des responsables politiques municipaux concernés dans le but de créer des champions nationaux de niveau international. Toutefois, il n'y a eu ni changement institutionnel ni financement. La priorité a plutôt été donnée à la réussite d'une « politique visant à attirer l'attention ». À Francfort-sur-le-Main, l'idée n'a pas été très populaire, en partie parce que la région métropolitaine traversait les frontières de trois États fédéraux (de Mayence en Rhénanie-Palatinat à Wiesbaden, Darmstadt et Francfort en Hesse à Aschaffenburg en Bavière).



2021 Concept: K. Zimmermann Cartography: F. Gela



-  District
-  Région Francfort/Rhin-Main
-  District administratif de Darmstadt
-  Région métropolitaine Francfort/Rhin-Main
-  État fédéral de Hesse

Figure 2 : La région métropolitaine Francfort/Rhin-Main /Source : Fatbardha Gela (TU Dortmund)

Il y a beaucoup à dire sur cette grande zone urbaine fonctionnelle, mais elle est difficile à organiser politiquement en raison des différents niveaux de responsabilité et de compétence entre les *Länder* et les municipalités. La région est donc restée un concept flou. Ce n'est que très récemment que de nouvelles initiatives ont été lancées pour élaborer un nouveau concept pour cette région métropolitaine. En mai 2018, l'IHK de Francfort a organisé une Journée de la Région Métropolitaine et a fondé un forum stratégique auquel ont participé les gouvernements des États fédéraux ainsi que des représentants des IHK et des municipalités. Ce projet est toujours en cours. De grands projets d'infrastructure tels que l'extension de l'aéroport (construction de la quatrième piste terminée, terminal 3 en construction) et des investissements considérables dans les transports publics régionaux se sont également avérés possibles, le gouvernement de l'État fédéral ayant fixé des priorités claires en la matière. Néanmoins, la situation reste généralement celle d'une gouvernance métropolitaine avec des structures multilatérales, de nombreux acteurs et aucun centre clairement défini.

L'association d'aménagement est maintenant confrontée au problème de trouver suffisamment d'espace pour la construction de logements dans cette région en pleine croissance. De nombreuses municipalités de banlieue qui se caractérisaient auparavant par de forts taux de croissance ont maintenant abandonné cette trajectoire et ne souhaitent pas avoir recours à davantage de terrains à bâtir en vue de préserver la qualité de vie.

Cette étude de cas illustre le rôle joué par l'économie dans les débats sur l'organisation de la région métropolitaine et les limites des solutions mises en œuvre en matière de spatialisation et de compétences.

3.2 La métropole européenne de Lille

L'exemple de la métropole lilloise illustre avec pertinence la situation des métropoles en France, à la fois par l'ancienneté de sa gouvernance, issue de la réforme initiale de 1966 portant création des communautés urbaines, et par les enjeux d'organisation spatiale, et donc de planification. Ces enjeux sont à la fois génériques (relation de la métropole aux territoires voisins) et singuliers, par la position transfrontalière.

Sur le plan institutionnel, la création de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) en 1968 réunit l'agglomération de Lille et celle de Roubaix-Tourcoing, que l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) distinguait encore dans son recensement de 1962, ainsi que l'agglomération d'Armentières, à l'ouest. À cette époque, la communauté urbaine a en charge des compétences techniques : voirie, assainissement, aménagement de zones d'activités, organisation des transports publics, etc. Cependant, en 1969, elle est désignée par l'État pour porter le projet de ville nouvelle de Lille-Est. Dans ce cadre, la CUDL va développer un système de métro automatique. Par ailleurs, la CUDL soutient une politique de résorption de l'habitat insalubre hérité de la révolution industrielle.

La «bifurcation métropolitaine» (Paris/Stevens 2000) intervient en 1989 quand Pierre Mauroy, maire de Lille et ancien Premier ministre accède à la présidence de la CUDL. L'année précédente, le grand projet urbain Euralille, destiné à accompagner l'arrivée du TGV reliant Paris, Bruxelles et Londres, a été lancé. Mais, sous l'impulsion de Pierre Mauroy, il s'agira de transformer un projet lillois en un «projet métropolitain» qui inclut le soutien à Euralille, mais aussi à d'autres projets, comme le futur quartier de l'Union, entre Roubaix et Tourcoing. Symboliquement, la Communauté urbaine de Lille se rebaptise Lille métropole communauté urbaine (LMCU 1997) à l'exemple du Grand Lyon. Un consensus métropolitain émerge alors, au-delà des partis, mais qui est d'abord le résultat d'un équilibre politique porté par la personnalité de Pierre Mauroy, mais cet équilibre reste fragile, sans majorité nette. Lille peut également compter sur une société civile particulièrement mobilisée, à l'exemple du Comité Grand Lille, une coalition d'acteurs créée en 1990 autour d'un chef d'entreprise emblématique, Bruno Bonduelle. Créé en 2002, le Conseil de développement de Lille métropole jouera pleinement son rôle d'émettre des avis sur les politiques publiques métropolitaines.

L'ambition est alors de faire exister Lille sur la carte européenne. Pour la candidature française à l'organisation des Jeux olympiques de 2004, Lille est choisie face à Lyon. Surtout, Lille devient la capitale européenne de la culture en 2004 et développe ainsi sa notoriété.

Le Schéma directeur (SD) de 2002, document de planification majeur, contient des principes novateurs quant à la façon de faire la ville avec la notion de «renouvellement urbain», une approche du redéveloppement des quartiers en crise associant développement économique, social et cadre de vie, et qui servira de modèle dans de très nombreuses villes françaises. Le développement périurbain est limité au profit de la reconquête des quartiers ouvriers qui concentrent l'essentiel du chômage et de l'exclusion sociale. Véritable laboratoire du renouveau urbain (Paris/Mons 2009), la métropole accélère une mutation économique vers l'économie créative (Liefoghe/Mons/Paris 2016) avec par exemple *Euratechnologies*, l'un des plus gros incubateurs de start-up d'Europe. Mais la métropolisation ne suffit pas à résoudre les difficultés sociales de ceux qui restent exclus de ces nouveaux développements, voire les aggrave (Collectif Degeyter 2017).

Grâce à la majorité obtenue en 2008 par le Parti socialiste et ses alliés, le mandat de Martine Aubry, ancien ministre, maire de Lille et présidente de LMCU de 2008 à 2014, rompt avec le consensus politique précédent pour porter un projet métropolitain spécifique. Plus récemment, la gouvernance reflète l'absence de majorité claire à l'issue des élections municipales de 2014. Le groupe politique représentant les petites communes périurbaines joue un rôle pivot au sein d'un exécutif qui associe tous les partis à l'exception de l'extrême droite. Les orientations du SCoT (2017) rompent avec les principes précédents au profit du développement du périurbain. On touche ici du doigt les limites de la représentation au second degré, puisque les citoyens élisent directement leurs conseillers municipaux et donc leur maire, mais pas directement les conseillers communautaires.

Suite à la loi MAPTAM, le passage à la Métropole européenne de Lille (MEL 2015) se traduit par un élargissement des compétences, avec par exemple le développement social urbain ou la reprise des routes départementales. La région doit composer avec la MEL pour ses propres documents de planification (SRADDET ou SRDEII, Paris/Gustedt 2022).

Par ailleurs, sous l'injonction du législateur, certains territoires périphériques (petites communautés de communes) ont rejoint la MEL. En 2020, la MEL compte 95 communes et 1 170 000 habitants. En son sein, 29 communes ont moins de 2 000 habitants, 52 entre 2 000 et 20 000, 10 entre 20 000 et 60 000 et 4 plus de 60 000 habitants, dont Lille, la ville centre, qui pèse à peine 20 % de la population métropolitaine avec 233 000 habitants. Ceci risque de réduire encore un peu plus le poids des grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve-d'Ascq) au sein d'une institution menacée par l'atomisation du pouvoir politique et caractérisée par le poids des communes rurales périurbaines qui disposent du foncier pour le développement futur. On voit ici l'intérêt d'une nouvelle réforme qui introduirait, sur le modèle lyonnais, une élection au suffrage direct des conseillers communautaires: chaque groupe politique défendant clairement son projet métropolitain devant les électeurs afin d'éviter négociations et arrangements postélectorales qui nuisent à la démocratie.

Sur le plan territorial, la métropole lilloise fait également face à des enjeux spécifiques. Principale agglomération de la région Hauts-de-France, elle a vocation à dynamiser l'espace régional, sur le plan économique notamment. Mais le dialogue avec les autres territoires reste difficile, ces derniers dénonçant souvent «l'arrogance métropolitaine». En 2007, une association de l'Aire métropolitaine de Lille (AML) avait été mise en place afin de répondre à un appel à coopération métropolitaine de la DATAR. Celle-ci rassemblait 2 900 000 habitants et les élus d'un grand bassin métropolitain incluant l'ancien bassin minier et sidérurgique. Cependant, les projets sont mort-nés faute de vraie volonté politique et l'association a été dissoute. Récemment, c'est vers le littoral de la Côte d'Opale, et en particulier vers la Communauté urbaine de Dunkerque, que s'est tournée la métropole à l'occasion de la signature d'une convention de coopération (2018) dont il faudra voir les suites.

Enfin, la position transfrontalière singulière de l'agglomération lilloise, à cheval sur la frontière franco-belge, a ouvert depuis trente ans un espace de coopération pour un territoire de 3,8 millions d'habitants dans le cadre de l'aire métropolitaine transfrontalière, ou de 2,1 millions au sein de l'Eurométropole² Lille-Kortrijk-Tournai (3 550 km²) le cœur métropolitain franco-belge issu de l'ancienne Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT 1991-2006), devenue Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) puis le premier Groupement européen de coopération territoriale (GECT), créé en 2008. Beaucoup d'espairs avaient été mis dans cette coopération transfrontalière marquée par une forte implication de la société civile locale. Après des débuts prometteurs, les péripéties électorales dans les deux pays et l'essoufflement politique ont conduit cette coopération à marquer le pas. Des initiatives sont prises dans le domaine de l'environnement, de l'emploi, de l'apprentissage des langues...

2 <http://fr.eurometropolis.eu/>

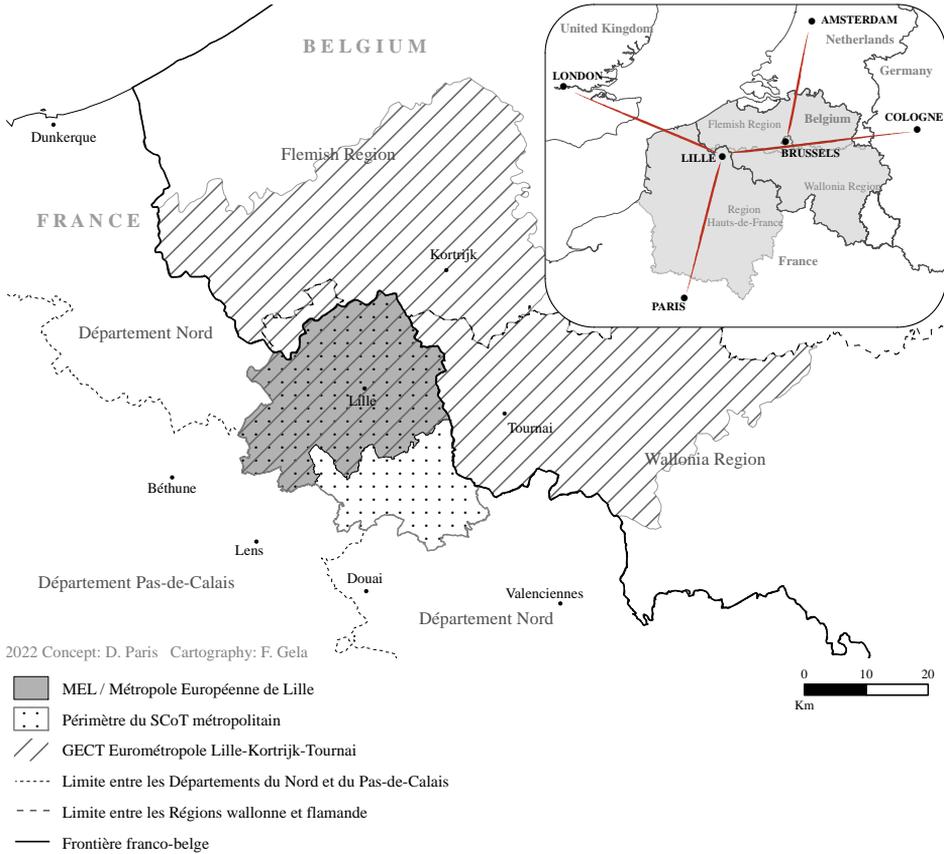


Figure 3: La région métropolitaine transfrontalière de Lille / Source: Fatbardha Gela (TU Dortmund)

Le cas lillois révèle ainsi la complexité de la gouvernance métropolitaine, poussée ici à l'extrême en raison des différents niveaux institutionnels ou fonctionnels qui rendent compte de la réalité métropolitaine (communes de l'agglomération lilloise, MEL, Eurométropole et ses intercommunalités françaises, wallonnes et flamandes constitutives, Aire métropolitaine de Lille incluant l'ancien bassin minier, région métropolitaine). En tant que système fonctionnel territorialisé, l'espace métropolitain lillois se développe à géométrie variable, mais c'est aujourd'hui la MEL qui représente le cadre institutionnel le plus intégré et le plus efficient. Toutefois, ce cadre est encore mouvant, aussi bien dans son périmètre que dans sa gouvernance, avec la question essentielle, posée pour toutes les métropoles françaises (sauf Lyon), de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct par les citoyens.

4 Perspectives critiques sur l'organisation institutionnelle des métropoles en Allemagne et en France

Par l'analyse comparée, nous aborderons ici deux débats. Premièrement, nous essaierons d'identifier l'acteur public majeur des aires métropolitaines, au regard de son budget et de ses compétences. En Allemagne, il s'agit probablement des grandes municipalités, alors qu'en France le couple métropole-commune centre (dans le cas des aires métropolitaines monocentriques) est à considérer. Ensuite, nous nous demanderons pourquoi la France a choisi de créer de nouvelles formes institutionnelles pour gérer le développement des plus grandes agglomérations, tandis qu'en Allemagne les voies privilégiées, les *Metropolregionen* (régions métropolitaines) ou *Stadtregionen* (villes-régions), constituent du *soft government* (gouvernance douce).

4.1 Quel est l'acteur public majeur des aires métropolitaines?

Les débats sur les gouvernements métropolitains portent souvent sur leur capacité à agir sur les enjeux multiples du développement des régions métropolitaines (emploi, innovation, habitat, services publics, climat...) (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Dans cet objectif, nous aimerions ici identifier si, parmi la myriade des organisations intervenant dans la gestion des aires métropolitaines, il existe un acteur public principal, le plus à même d'influer sur la mise à l'agenda des sujets métropolitains. Autrement dit, qui gouverne la métropole?

En Allemagne, la structure administrative distingue les municipalités faisant partie d'un *Landkreis* (district) et les *kreisfreie Städte* (villes indépendantes). Les villes indépendantes sont généralement les plus grandes. Elles disposent d'un large portefeuille de compétences publiques et d'un degré élevé d'autonomie politique. Les communes qui font partie d'un district sont des villes petites et moyennes qui n'accomplissent pas toutes les missions de service public, qui sont, en revanche, assumées par le district (par exemple, la surveillance des bâtiments, les transports publics, les écoles, les services de santé, les hôpitaux, l'élimination des déchets, les routes). Il existe 107 villes indépendantes et 294 districts. Étant donné que les villes indépendantes accomplissent à la fois des missions municipales et de district et qu'elles ont un maire directement élu, elles sont administrativement et politiquement plus fortes que les districts, qui sont des associations de municipalités dotées d'un statut juridictionnel. Les villes indépendantes sont responsables de la quasi-totalité des services d'intérêt général, des services sociaux et du bien-être, de l'urbanisme, des infrastructures, des transports publics, des écoles, de la culture, du développement économique, du logement social et des services de santé. Cela se reflète dans les budgets municipaux et les chiffres de l'emploi (tableau 1).

	Cologne	Munich	Francfort/Main	Dortmund
Budget*	4,7 milliards	6,8 milliards	4,1 milliards	2,4 milliards
Employés	18800	32845	14000	9 853 (2018)
Surface	405,2 km ²	310,4 km ²	248,3 km ²	280,7 km ²
Habitants	1 061 000	1 472 000	758574	601000

* Dépenses, dettes non prises en compte

Tableau 1 : Chiffres pour certaines villes indépendantes en Allemagne (2019) / Source : budgets municipaux, rapports du personnel, sites web

Pour la France, nous examinerons le cas, hors Paris, des quatre plus grandes métropoles monocentriques. Les métropoles polycentriques, comme Aix-Marseille-Provence ou Lille induisent que les données concernant la ville-centre ne sont pas représentatives³. Contrairement à l'Allemagne, dans le contexte français, il faut en effet examiner les données à deux échelles : celle de la ville-centre et celle de la métropole.

		Lyon	Bordeaux	Toulouse	Nantes
Commune-centre	Budget (2018)*	0,76 milliard	0,45 milliard	0,71 milliard	0,46 milliard
	Employés	8000 (2016)	4500 (2016)	7900 (2015)	4500 (2018)
	Surface	47,87 km ²	49,36 km ²	118,3 km ²	65,19 km ²
	Habitants	521000	256000	480000	311000
Métropole	Budget (2018)*	3,344 milliards	1,958 milliard	1,431 milliard	1,378 milliard
	Employés	8700 (2016)	5000 (2016)	3 100 (2015)	3300 (2018)
	Surface	533,7 km ²	578,3 km ²	458,2 km ²	523,4 km ²
	Habitants	1 390 000	797000	768000	646000

* Dépenses, dettes non prises en compte

Tableau 2 : Chiffres clés pour quelques métropoles monocentriques en France / Source : budgets municipaux, rapports du personnel, sites web

Le tableau 2 laisse apparaître que les grandes villes allemandes et françaises sont incomparables sur chacun des critères considérés. Pour le nombre d'habitants ou de la superficie, les villes françaises semblent très petites. Ainsi Lyon, troisième commune française, a près de trois fois moins d'habitants que la troisième ville en Allemagne,

3 Par exemple, en 2019, le budget de la Métropole européenne de Lille est 1,828 milliards. Celui de la ville de Lille est 0,415 milliards, 0,331 à Villeneuve d'Ascq, 0,196 à Roubaix, 0,182 à Tourcoing. La somme des budgets des quatre communes principales est donc 1,124 milliards soit plus de la moitié de celui de la MEL.

Munich, et a une superficie six fois plus petite. La différence de population peut être reliée aux caractéristiques du système urbain national : polycentrique d'un côté, polarisé par l'Île-de-France de l'autre. L'écart en matière de superficie communale s'explique notamment par le fait que l'Allemagne a connu un processus de fusion des communes sur plusieurs décennies (Paris/Gustedt 2022), tandis qu'en France la seule réponse à l'émiettement communal a été la constitution d'EPCI, dont la métropole est le dernier avatar.

Il s'agit donc de comparer les villes allemandes aux métropoles françaises. Mais ici, toujours sur la superficie ou le nombre d'habitants, les métropoles françaises font-elles une différence? En population, la métropole de Lyon reste plus petite que Munich même si elle est plus grande en superficie. Il en est de même pour les autres cas considérés ici, à l'exception de Dortmund, 8^e ville allemande, qui se trouve insérée dans une région dont la forte urbanisation est couplée à l'industrialisation ancienne de la Ruhr. Il convient de rappeler qu'en France, en dehors du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, la création des métropoles ne s'est pas accompagnée d'une réflexion du législateur sur les périmètres. Souvent, à l'instigation des élus locaux, il s'est agi de reconduire les périmètres des intercommunalités préexistantes. Ce fut le cas pour Bordeaux, Lyon, Nantes et Toulouse (mais aussi Brest, Montpellier et Nancy, soit une métropole sur deux créée par la loi MAPTAM). Or, les quatre territoires examinés dans le tableau 2 ont connu au cours des dernières décennies une forte croissance démographique et économique et un mouvement de périurbanisation, ce qui justifiait un élargissement de leur périmètre. Les cas de création d'une métropole résultant de la fusion volontaire d'une communauté urbaine préexistante avec d'autres EPCI sont rares; il s'agit de Grenoble, Nice, Rouen (Demazière 2018). La Métropole européenne de Lille a fusionné au 1er janvier 2017 avec une communauté de communes dont la population (5900 habitants) était inférieure au seuil défini par la loi NOTRe. Ce minuscule élargissement a eu une grande conséquence : il a impliqué le passage du conseil métropolitain de 179 à 184 membres et surtout la réélection d'un président et des vice-présidents. Ce cas peut contribuer à expliquer pourquoi les élus des EPCI métropolitains étaient (et seront demain?) réticents à toute fusion avec des EPCI périurbains.

Il y a quinze ans déjà, Alain Motte écrivait que, pour analyser les dynamiques territoriales clés et mettre en œuvre l'action publique d'aménagement, l'échelle de la région urbaine fonctionnelle est considérée comme «évidente» par les gouvernements, les chercheurs et les techniciens, mais beaucoup moins par les élus locaux (Motte 2006: 19 et suiv.). De fait, le périmètre des métropoles françaises est souvent très étroit. Si on utilise la définition de la ville de l'Insee, caractérisée par la continuité du bâti, la moitié des métropoles françaises ont une population inférieure à la population de l'unité urbaine correspondante. C'est notamment le cas de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Grenoble et Toulon, soit 8 centres urbains parmi les 10 plus peuplés de France (Demazière 2018).

En ce qui concerne les chiffres du budget et de l'emploi, il n'est pas facile de comparer la France et l'Allemagne. Pour les villes allemandes, le tableau 1 donne une image légèrement déformée. Depuis les années 1990, de nombreuses municipalités ont

transféré des services vers de nouvelles formes d'organisation (PPP - partenariats public-privé, sociétés indépendantes toujours détenues par la municipalité) ou ont privatisé des prestataires de services publics tels que les hôpitaux, les fournisseurs d'énergie et les sociétés municipales de logement. Dans certains cas, cependant, ces sociétés sont toujours sous le contrôle des municipalités, mais n'apparaissent plus dans le bilan. Une comparaison approfondie est donc difficile. En termes de taille territoriale, il convient de noter que presque toutes les villes indépendantes sont assez grandes en raison des fusions et de l'annexion de petites municipalités, qui ont eu lieu pour la plupart au début des années 1970, bien que certaines remontent aux années 1930. Pour maintenir la proximité avec les citoyens sur place, les administrations des grandes villes disposent de conseils au niveau des districts urbains. Les trois villes-États de Berlin, Hambourg et Brême disposent également d'une certaine autonomie politique ainsi que d'une capacité administrative à l'échelle du district.

En France, l'influence du *new public management* (nouvelle gestion publique) est également sensible. La transformation des communautés urbaines en métropoles est intervenue au moment même où le gouvernement a réduit ses dotations aux collectivités territoriales (-11 milliards d'euros sur la période 2015-2017) alors qu'il les avait augmentées chaque année pendant vingt ans. Le budget des métropoles tend à croître, ce qui s'explique par la prise de compétences nouvelles, mais aussi par des transferts de compétences par les communes et par des mutualisations de services avec celles-ci, sur une base volontaire. À Lyon, du fait de la reprise des compétences du département du Rhône, le budget de la métropole a plus que doublé entre 2014 et 2016, passant de 1,8 milliard d'euros à 3,9 milliards d'euros. À Bordeaux (dirigé par une majorité de droite), en 2014, le budget de la ville et celui de la métropole étaient équivalents, s'établissant à 600 millions. En 2018, ils ont nettement divergé (cf. tableau 2). Sur la seule année 2018, le budget de la ville recule de 19% tandis que celui de Bordeaux Métropole augmente de 22%. On constate le même mouvement à Nantes (dirigé par une majorité de gauche) : les dépenses de la ville ont diminué de près de 16% entre 2014 et 2018, tandis que le budget de Nantes Métropole a augmenté de 27% dans la même période. En fait, la construction des métropoles françaises donne à voir un jeu à somme nulle puisque les nouvelles institutions se nourrissent essentiellement des transferts financiers et humains issus des communes. Les chiffres concernant les ressources humaines attachées à la commune ou à la métropole ont tendance à être rapidement obsolètes. Ainsi, à Toulouse, la gestion de grands équipements culturels et sportifs a été transférée de la ville à la métropole, entraînant un changement d'employeur pour un millier d'agents municipaux. À Bordeaux, en 2016, 15 communes (sur 28) ont fait le choix de regrouper certains de leurs services municipaux avec ceux de la métropole. Les effectifs de cette dernière sont passés du jour au lendemain de 3000 à 5000 agents. La croissance du nombre de métropoles françaises a peut-être atteint ses limites. N'arrive-t-on pas à des ensembles hyperintégrés qui croulent sous leur propre poids? La comparaison franco-allemande montre cependant que les grandes villes allemandes ont des effectifs d'agents bien supérieurs aux métropoles françaises, qui ont – pour certaines – toujours moins d'employés que les villes-centres. Pourtant en France, certaines réflexions actuelles des élus poussent à rendre aux communes les compétences du quotidien pour revenir à des métropoles qui auraient avant tout un rôle stratégique.

4.2 Hard space ou soft governance : pourquoi?

La France et l'Allemagne ne montrent aucune convergence en termes de réponses institutionnelles à l'identification des défis économiques, sociaux et spatiaux imbriqués dans les aires métropolitaines. Nous souhaitons maintenant explorer les raisons de ces différences entre deux pays voisins engagés conjointement dans le projet européen.

Pour comprendre pourquoi des formes institutionnelles de gouvernement métropolitain apparaissent ou non, on peut se demander dans quelles circonstances les gouvernements locaux (comme les municipalités) recherchent-ils une coopération pour la planification et la coordination. Hulst et van Monfort (2011) ont étudié la coordination horizontale des municipalités dans huit pays européens, dont la France et l'Allemagne. Ils ont constaté qu'il existe une grande variété en ce qui concerne les missions, la portée, le degré d'institutionnalisation et les pouvoirs de décision des accords de coopération. Leur principal argument pour expliquer cette diversité entre les pays est le suivant : «les municipalités ne sont pas très disposées à mettre en place des autorités communes dotées de pouvoirs décisionnels formels pour coordonner les politiques locales. Par conséquent, les gouvernements quasi régionaux apparaissent rarement spontanément. Les gouvernements locaux préfèrent généralement les forums d'aménagement, où la prise de décision se fait sur la base du consensus et où l'autonomie des gouvernements locaux n'est pas menacée» (Hulst/van Monfort 2011: 131).

Selon Hulst et van Montfort (2011), la pression exercée sur les gouvernements locaux pour assurer la coordination et la planification régionales par la coopération est moindre lorsqu'il existe un niveau intermédiaire de gouvernement fort, doté des compétences, des ressources et de la volonté formelle de coordonner les politiques locales ou d'établir des plans régionaux. C'est le cas de certains *Länder* en Allemagne, mais les gouvernements des *Länder* utilisent leurs pouvoirs à des degrés divers. Certains interviennent, d'autres font preuve de «l'ombre de la hiérarchie», mais n'utilisent jamais vraiment leurs pouvoirs, et la majorité adopte une attitude plutôt volontariste. Le secteur privé n'a lui aussi qu'une influence limitée. En revanche, en France, où les régions ont un domaine de décision limité et ne possèdent pas de compétences formelles par rapport au gouvernement local, la pression pour formaliser un niveau métropolitain vient du gouvernement national. La création de métropoles semble marquée par une triple continuité. La première est temporelle : depuis la désignation des Métropoles d'équilibre (1964) et la création des premières Communautés urbaines en 1966, le point de vue du gouvernement national français n'a pas varié sur la nécessité de dépasser le niveau municipal pour traiter certaines questions. Cette continuité est également institutionnelle : la loi MAPTAM crée un nouveau type d'EPCI et non une nouvelle collectivité locale (à l'exception de Lyon). Ainsi, la tradition de la coopération intercommunale prévaut, bien que le déficit démocratique s'accroisse à mesure que davantage de domaines politiques sont rattachés à la métropole. Enfin, nous avons déjà souligné la continuité du périmètre territorial avec celui des Communautés urbaines, Grand Paris et Aix-Marseille-Provence mis à part.

Pour sa part, l'approche allemande ascendante du gouvernement métropolitain a ses limites. De nombreuses associations intermunicipales disposent d'une autonomie opérationnelle et organisationnelle, mais en termes de prise de décision, elles sont des émanations des municipalités. Seules les quelques régions dont les assemblées régionales sont directement élues (Stuttgart, Hanovre, la Ruhr en 2020) s'écartent de ce schéma. En outre, l'approche ascendante est contrecarrée par l'existence d'un niveau intermédiaire (les *Länder*/États fédéraux) qui coordonne les interventions publiques et définit le cadre institutionnel de la coopération «métropolitaine». Dans le cas de zones métropolitaines chevauchant plusieurs *Länder*, comme la région métropolitaine de Francfort, les problèmes métropolitains doivent être redéfinis géographiquement; au pire, ils sont ignorés. En France, sous la direction de différents gouvernements au cours du dernier demi-siècle, une forme de gouvernement métropolitain «dur» a émergé. Dans les imaginaires, la question métropolitaine est rattachée à celle des grandes villes (Harrison/Fedeli/Feiertag 2020). Cette image était essentielle notamment parce que certains élus ont lancé depuis trente ans des projets urbains audacieux et percutants : opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d'affaires... Le pouvoir métropolitain est majeur au niveau politique et est un acteur notable en termes de projets, mais il est spatialement limité. Le mouvement de coopération intercommunale qui a jeté les bases de la création des métropoles est-il réellement hermétique? Comment organiser la coopération avec les espaces périurbains qui font partie du système métropolitain, mais revendiquent leur autonomie? On voit ici tout le potentiel des pôles métropolitains pour intégrer les métropoles dans des *soft spaces*.

Bibliographie

- Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Doctrines spatiales du développement urbain – Persistence et changement au cours du temps. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): Villes et métropoles en France et en Allemagne. Hanovre, 41-59. = Forschungsberichte der ARL 21.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hanovre.
- Bariol-Mathais, B. (éd.) (2017): Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales. Paris.
- Béhar, D. (2019): De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. Dans: Géographie, économie, société, 21 (3), 251-267.
- Blatter J. (2006): Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. Dans: Journal of Urban Affairs 28 (2), 121-150.
- Blotevogel, H.; Schmitt, P. (2006): 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. Dans: Die Erde 137 (1-2), 55-74.
- Brenner, N. (2004): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. Dans: Review of International Political Economy 11 (3), 447-488.
- Collectif Degeyter (2017): Sociologie de Lille. Paris.
- Demazière, C. (2018): Le sacre des métropoles? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens. Dans: Bulletin de la Société de Géographie de Liège 71 (2), 37-56.
- Demazière, C.; Sykes, O. (2021): Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France. Dans: Zimmermann, K.; Fedeli, V. (éd.): A modern guide to national urban policies in Europe. Londres, 34-57.
- Dubois, J. (2015): Les métropoles, nouvel objet politique français. Dans: Mattei, M.-F.; Pumain, D. (éd.): Données Urbaines 7. Paris, 11-17.
- Dugua, B. (2015): Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de Projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Thèse, Grenoble-Alpes.

- Fricke, C.; Gualini, E. (2018): Metropolitan Regions as Contested Spaces: The Discursive Construction of Metropolitan Space in Comparative Perspective. Dans: *Territory, Politics, Governance* 6 (2), 199-221.
- Harrison, J.; Fedeli, V.; Feiertag, P. (2020): Imagining the evolving spatiality of metropolitan regions. Dans: Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (éd.): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin, 135-154.
- Hulst, R.; van Montfort, A. (2011): Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27 (2), 121-144.
- Lackowska, M. (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination? Dans: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (2011): *Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel*. Campus: Frankfurt am Main/Chicago, 79-115.
- Lefèvre, C. (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. Dans: *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1), 9-25.
- Liefooghe, C.; Mons, D.; Paris, D. (éd.) (2016): Lille, métropole créative? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires, Villeneuve d'Ascq.
- Matern, A. (2013): Mehrwert Metropolregion – Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. *Frankfurt-sur-le-Main*.
- Motte, A. (2006): La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (*Strategic Spatial Planning*) (1995-2005). Paris.
- Olive, M. (2015): Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale. Dans: Le Saout, R.; Vignon, S. (éd.): *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*. Paris, 175-193.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Les différences institutionnelles en Allemagne et en France : entrée réforme territoriale et permanences. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 24-40. = *Forschungsberichte der ARL* 21.
- Paris, D.; Mons, D. (2009): Lille métropole. *Laboratoire du nouveau urbain*. Marseille.
- Paris D.; Stevens, J.-F. (2000): Lille et sa région urbaine : la bifurcation métropolitaine. Paris.
- Pinson, G. (2004): Le projet urbain comme instrument d'action publique. Dans: Lascoumes, P.; Le Galès, P. (éd.): *Gouverner par les instruments*. Paris, 199-233.
- Rozenblat, C.; Cicille P. (2004): *Les villes européennes : analyse comparative*. Paris.
- Tomàs, M. (2020): Metropolitan revolution or metropolitan revolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. Dans: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (éd.): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin, 25-39.
- Vanier, M. (2017): Le soldat pôle métropolitain : itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur. Dans: Bariol-Mathais, B. (éd.): *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*, Paris, 18-19.
- Zimmermann, K. (2017): Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. Dans: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (3), 253-263.
- Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (éd.) (2020): *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Berlin.

Auteurs

*Christophe Demazière est Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Tours. Il a présidé l'Association francophone pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (APERAU) de 2012 à 2017. Il mène de nombreuses recherches sur les questions de développement urbain et régional en France et en Europe, principalement sur les villes petites et moyennes, l'aménagement stratégique du territoire et la gouvernance métropolitaine, publiant par exemple chez Routledge en 2018 *The Right to the City. Dialogues in Urban Planning* (co-éditeurs : Chris Silver, Robert Freestone).*

Patricia Feiertag est chercheuse postdoctorale à la Faculté d'aménagement du territoire de l'Université technique de Dortmund, en Allemagne. Elle s'intéresse aux études comparatives de la planification, à l'aménagement et à la gouvernance des

régions urbaines, aux conseils politiques et aux cartes en tant que représentations de l'espace. Géographiquement, son travail se concentre sur l'Europe, en particulier les régions urbaines françaises. De 2016 à 2019, elle a fait partie du groupe de travail européen «Planning & Governing the Metropolis» de l'ARL – Académie pour le développement territorial de l'Association Leibniz.

Didier Paris est Professeur d'urbanisme à l'Université de Lille. Il a dirigé l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille (IAUL) et le Laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il a présidé l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU). Il a représenté la France à l'AESOP. À Lille, il a été membre et Président du Conseil de développement de Lille Métropole. Il est membre du comité de rédaction de la Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Ses travaux portent sur la planification, la transformation des régions industrielles, la gouvernance métropolitaine et le développement régional.

Depuis 2012, **Karsten Zimmermann** est Professeur à la Faculté d'aménagement du territoire de la TU Dortmund où il est titulaire de la Chaire des Cultures européennes en aménagement. Il a été Président de l'Association européenne de recherche urbaine EURA, et Représentant national pour l'Allemagne au conseil de l'Association européenne des écoles d'aménagement-urbanisme (AESOP). Il coordonne le programme de Master «Transformation urbaine» à la Faculté d'aménagement du territoire de la TU Dortmund et est rédacteur en chef de la revue Urban Research & Practice. La liste de ses publications comprend de nombreux articles, livres et volumes édités sur la gouvernance métropolitaine, le gouvernement local, la politique urbaine européenne, la connaissance et la planification des politiques climatiques locales.

Jérôme Dubois, auteur de plusieurs ouvrages sur la planification stratégique des collectivités territoriales et les montages financiers partenariaux des projets de développement, est Professeur des Universités à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire d'Aix Marseille Université et Directeur du Laboratoire Interdisciplinaire d'Urbanisme (LIEU) UR889. Ses fonctions de Professeur d'urbanisme, d'élu local et de consultant lui permettent d'organiser des échanges entre les milieux professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les services de l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales.