

LE SACRE DES MÉTROPOLIS ? L'INSTITUTION D'UN NOUVEAU PALIER DE GOUVERNEMENT LOCAL DANS TROIS PAYS EUROPÉENS (ANGLETERRE, FRANCE, ITALIE)

Christophe DEMAZIÈRE

Résumé

Cet article propose une analyse comparée des processus récents de création de gouvernements métropolitains dans trois pays européens : Angleterre, France et Italie. Bien que coïncidant dans le temps, les nouvelles formes de gouvernement métropolitain s'encastrent dans des systèmes institutionnels spécifiques (section II). L'analyse comparée porte sur les motivations des protagonistes – gouvernement, parlement, élus locaux... –, considérant que ce jeu d'acteurs compte pour expliquer les nouveaux modes de gouvernance mis en place (section III). Enfin, nous analysons la capacité à agir et la spatialité des nouveaux gouvernements métropolitains dans les trois pays (section IV).

Mots-clés

réforme territoriale, gouvernement métropolitain, décentralisation, nouvelle gestion publique, Angleterre, France, Italie

Abstract

This article develops a comparative analysis of the recent processes of creation of metropolitan governments in three European countries: England, France and Italy. Although coinciding in time, the new forms of metropolitan government are embedded in specific institutional systems (Section II). Comparative analysis focuses on the motivations of the actors of metropolitan reforms – government, parliament, local elected officials... – considering that this set focus is important to explain the new modes of governance put in place (section III). Finally, we analyze the capacity to act and the spatiality of the new metropolitan governments in the three countries (section IV).

Keywords

territorial reform, metropolitan government, decentralisation, new public management, England, France, Italy

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, plusieurs pays européens connaissent des recompositions institutionnelles qui affectent différents paliers de gouvernement (Nunes Silva et Buček, 2017 ; Zimmermann et Getimis, 2017). Ces « réformes territoriales » modifient la répartition des compétences allouées et/ou l'aire géographique d'intervention des collectivités territoriales. Parfois, elles instituent des échelons supplémentaires d'action, dessinant ainsi de nouvelles spatialités pour les politiques publiques locales. Ces évolutions institutionnelles en cours semblent succéder au mouvement de décentralisation particulièrement à l'œuvre dans les années 1970 à 1990 (Béhar, 2015). La décentralisation consiste à transférer des compétences et des financements du gouvernement national vers

le niveau local, donnant ainsi aux élus locaux de plus grandes marges de manœuvre pour répondre aux besoins de la population et de groupes-cibles. Dans divers pays européens (Espagne, France, Belgique, Italie...), la décentralisation a été une réponse politique à une demande sociétale d'autonomie – y compris territoriale (Ismeri Europa et Applica, 2010). Plus récentes – les années 2010 –, les réformes territoriales modifient l'équilibre des pouvoirs en remaniant, sous l'impulsion des gouvernements et parlements nationaux, les compétences, les moyens et les périmètres d'intervention de certaines collectivités locales. Il ne s'agit pas forcément d'une recentralisation, mais d'une réorganisation des pouvoirs sur les territoires. Orchestrée par les pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux, cette recomposition est souvent contestée par les collectivités territoriales s'appuyant sur

leur légitimité tirée de l'élection pour maintenir un maillage territorial parfois ancien.

Quelles sont les justifications à ces réformes recomposant les territoires infranationaux d'action publique ? Dans le cas français, Feiertag (2018) décèle, à partir des débats parlementaires et des discours officiels, la recherche d'objectifs nombreux, voire contradictoires : l'efficacité de l'action publique, la compétitivité des territoires, l'austérité budgétaire, ou encore l'égalité des territoires. À la diversité des motivations, s'ajoute la pluralité des modalités. Dans certains cas, les gouvernements nationaux affirment vouloir simplifier la maille de l'administration territoriale. La fusion de provinces en Suède et de régions en France, ou l'abolition des comtés au Danemark, l'illustrent. Ailleurs, il s'agit de doter les espaces densément urbanisés d'un palier d'action plus intégrateur, quitte à ajouter un niveau dans la hiérarchie des gouvernements locaux. La création des *combined authorities* en Angleterre et des « métropoles » en France en sont deux exemples. Ces deux modalités peuvent être associées. En Italie, la reconnaissance du fait métropolitain s'est combinée avec la rationalisation du système institutionnel : les 14 *citta metropolitane* créées en 2014 épousent le périmètre de provinces qui sont supprimées et en reprennent le personnel, tout en étant dotées de nouvelles compétences (Fedeli, 2017).

Parmi tous les travaux consacrés aux réformes territoriales, cet article analyse l'institution de « gouvernements métropolitains » (Lefèvre, 1998) dans les grandes agglomérations. Ce type de réforme territoriale s'ancre dans des dynamiques spatiales largement documentées en géographie et aménagement de l'espace. Ces dernières décennies, les grandes agglomérations occidentales ont connu à la fois la croissance économique et démographique (Scott, 2001 ; Herrschell, 2014) et une forte augmentation des mobilités, une artificialisation des sols accrue, une montée d'inégalités socio-spatiales et l'émergence de conflits liés à la localisation des grands équipements (Kunzmann, 2004 ; Kirat et Torre, 2008). Dans ce contexte, la mise en place d'un échelon métropolitain de décision pourrait doter certains acteurs publics des grandes agglomérations d'une plus grande capacité à traiter des enjeux qui concernent leur territoire. Un tel processus de création institutionnelle recouvre des modes très différents, allant d'une création

autoritaire par l'État – comme les communautés urbaines en France dans les années 1960 –, à une démarche volontaire d'acteurs s'alliant sur un territoire, en passant par des formes négociées entre État et collectivités territoriales (Tomas, 2017). Différents modèles de gouvernance métropolitaine peuvent être distingués selon les types d'arrangements institutionnels qui les ont produits (Breuer, 2017). À côté des gouvernements métropolitains, structures explicitement créées par la loi pour traiter des défis des très grandes villes, il existe dans certains pays des formes moins institutionnalisées, comme celle d'une agence à qui est attribuée la compétence de gérer un service (transport public, gestion des déchets, etc.) sur un grand périmètre. Les politiques métropolitaines peuvent aussi résulter simplement de la coordination entre les niveaux existants de gouvernements locaux, que ceux-ci aient les mêmes compétences (des municipalités, par exemple) ou non (région, province, comté...) (Tomas, 2017).

La figure la plus institutionnalisée – celle du gouvernement métropolitain – fait l'objet de cet article. Le gouvernement métropolitain peut être analysé pour l'étendue de ses compétences, son autonomie vis-à-vis des niveaux supérieurs de décision comme à l'égard des collectivités de base ou pour sa légitimité démocratique (Lefèvre, 1998). Différents auteurs insistent sur l'inachèvement, depuis les années 1960, des tentatives d'institutions d'un tel échelon institutionnel (Sharpe, 1995 ; Lefèvre et Weir, 2010). Suivant une approche comparée, développée par Lefèvre (1998) et poursuivie plus récemment par des chercheurs comme Breuer (2017) et Breuer et Halleux (2016), nous explorerons ici les réformes métropolitaines menées dans trois pays européens : l'Angleterre, la France et l'Italie. L'Angleterre est une nation du Royaume-Uni, pays le plus centralisé en Europe et, à la différence de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, elle ne dispose pas de Parlement propre. De son côté, l'Italie évolue vers le fédéralisme tandis que la France a récemment connu plusieurs réformes institutionnelles affectant tous ses niveaux de collectivités territoriales. La création de gouvernements métropolitains dans chacun de ces pays a été analysée par différents auteurs, mais toujours dans un cadre national (Sykes et Nurse, 2017 ; Geppert, 2017 ; De Luca et Moccia, 2017 ; Fedeli, 2017). Par l'analyse comparée, nos objectifs sont de décentrer le regard, d'identifier ce qui est essentiel, mais aussi d'isoler ce qui est

accessoire, dans la création de gouvernements métropolitains. Pour cela, il s'agit de cerner les raisons de la mise en place d'institutions visant à gouverner les métropoles et de restituer les débats apparus au sein de chaque nation. Bien que concomitantes, les nouvelles formes de gouvernement métropolitain apparues dans les trois pays s'encastrent dans des systèmes institutionnels très différents (section II). L'analyse comparée portera sur les motivations des protagonistes – gouvernement, parlement, élus locaux... –, considérant que ce jeu d'acteurs compte pour expliquer les nouveaux modes de gouvernance mis en place (section III). Nous analyserons enfin la spatialité des nouveaux gouvernements métropolitains dans les trois pays (section IV). En Angleterre, France et Italie, les nouveaux gouvernements métropolitains rassemblent respectivement 30,6 %, 25,1 % et 36,4 % de la population du pays concerné¹. La superficie couverte est plus diversifiée : les métropoles institutionnelles représentent respectivement 8,9 %, 2,1 % et 16,5 % du territoire national. Ces différences en matière d'espace couvert demandent à être expliquées, car il est généralement attendu des métropoles européennes qu'elles contribuent non seulement à la compétitivité de l'économie, mais aussi à la gestion économe en ressources d'une région urbaine fonctionnelle (Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009).

I. DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS EN ÉVOLUTION

Une typologie classique des systèmes de gouvernement des territoires infranationaux établit une distinction entre les modèles du Nord et du Sud de l'Europe (Page et Goldsmith, 1987). Les critères utilisés sont l'ampleur des fonctions attribuées au niveau local, le pouvoir discrétionnaire légal laissé aux collectivités territoriales et l'accès des politiciens locaux au gouvernement national. Au Royaume-Uni, considéré comme un « pays du Nord », les autorités locales sont conçues comme un mécanisme de fourniture de services locaux. Leur action doit se conformer à de nombreuses directives nationales. En France ou en Italie, l'action des collectivités territoriales se fonde sur la conviction que les territoires doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux. La France et l'Italie apparaissent comme des « pays du sud » où les responsabilités et le pouvoir discrétionnaire sont traditionnellement faibles, mais où il existe un accès à la prise de décision centrale

à travers le rôle joué par un certain nombre d'élus locaux au niveau national. Cependant, ces deux pays ont connu un processus de décentralisation qui a renforcé les prérogatives de certains niveaux de collectivités territoriales. Le Royaume-Uni a connu un processus continu de réforme des collectivités locales de base allant plutôt dans le sens d'une centralisation.

Dans les trois pays considérés, la création concomitante de gouvernements métropolitains n'est pas la simple réponse au besoin de formuler, à la « bonne » échelle, des réponses à certains défis que rencontrent les agglomérations européennes en matière d'aménagement de l'espace ou de développement social – défis largement documentés par les chercheurs (Scott, 2001 ; Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009). Les processus de définition d'une nouvelle maille d'intervention publique s'ancrent dans l'histoire du système institutionnel propre à chaque pays. Dans cette section, nous développerons successivement trois dimensions des systèmes institutionnels de l'Angleterre, la France et l'Italie : l'évolution de la maille des collectivités de base sous l'influence du phénomène d'urbanisation ; les processus de décentralisation ou centralisation qui facilitent ou contraignent l'émergence d'une capacité locale à agir ; la mise en œuvre de réformes structurelles visant notamment une plus grande maîtrise des dépenses publiques locales. Pour chaque thème, la présentation de chaque contexte national sera suivie d'une synthèse comparative.

A. La maille territoriale des collectivités de base : stabilité ou évolution ?

Les systèmes institutionnels d'administration du territoire s'inscrivent toujours dans des dynamiques géographiques et historiques spécifiques (Breuer et Halleux, 2016). En 2017, l'Angleterre compte 55 millions d'habitants sur une superficie de 130 000 km², la France a 67 millions d'habitants sur une surface quatre fois plus grande (550 000 km²) et l'Italie 59 millions sur 300 000 km². L'Angleterre est le pays qui a connu le plus tôt la Révolution industrielle ; plus de la moitié de la population était urbaine dès la fin du XIX^e siècle. L'urbanisation a été plus tardive en France et en Italie. L'industrie y a attiré des populations rurales dans les grandes villes mais aussi dans les petites villes qui ont bénéficié de la décentralisa-

Pays	Dénomination des collectivités de base	Effectif	Nombre moyen d'habitants	Superficie moyenne (km ²)
Angleterre	<i>Metropolitan districts</i> <i>Non metropolitan districts</i> <i>Unitary authorities</i>	326	170 600	404
France	Commune	35 885	1870	15
Italie	<i>Comune</i>	7 983	7580	37

Tableau 1. La taille des collectivités de base en Angleterre, France et Italie (2017). Source : *Office for National Statistics*, Institut National de la statistique et des Études Économiques, *Istituto Nazionale di Statistica*

tion industrielle (Dematteis et Guarrasi, 1995 ; Demazière, 2015).

La maille territoriale des collectivités de base est très différente entre les trois pays. L'Angleterre a des formes d'administration locales différentes selon qu'il s'agit des grandes agglomérations, des villes ou des espaces peu denses. Pour la région-capitale, 33 districts métropolitains sont fédérés depuis 2000 dans la *Greater London Authority*. Les six grandes agglomérations de Newcastle, Leeds, Manchester, Liverpool, Sheffield et Birmingham sont administrées par 36 districts métropolitains. Enfin, les zones non métropolitaines sont régies tantôt par 56 autorités unitaires (*unitary authority*) qui gèrent tous les services locaux, tantôt par 201 districts non métropolitains. Le nombre total de collectivités de base est faible – 326 – en raison de fusions menées dans la deuxième moitié du XX^e siècle. La population moyenne d'une collectivité anglaise dépasse 170 000 habitants et la superficie moyenne est supérieure à 400 km², soit respectivement 20 et 10 fois plus qu'une commune italienne, et 80 et 25 fois plus en comparaison de la commune moyenne française (Tableau 1). L'Italie compte 8 000 municipalités et la France près de 36 000, c'est-à-dire 41 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne pour seulement 13 % de la population européenne. La France et l'Italie n'ont pas connu de réduction majeure du nombre de leurs municipalités. Le système institutionnel du territoire conçu à la fin du XVIII^e siècle pour un pays rural doit aujourd'hui composer avec le fait que 80 % de la population vit en ville. En Italie, 70 % des communes ont moins de 5 000 habitants, tandis que trois quart des municipalités françaises comptent moins de 1 000 habitants.

En Italie et en France, la petite taille de certaines communes a conduit de nombreuses municipalités à coopérer dans certains domaines. Plus ré-

cemment, la coopération intercommunale est devenue courante, sous l'impulsion notamment des gouvernements nationaux. En Italie, une loi a introduit en 1990 les unions de municipalités qui permettent de gérer en commun des actions en matière d'aide sociale, d'éducation ou de culture. En 2012, il existait 367 unions, fédérant 1 851 municipalités, soit 20 % des communes italiennes (Cabodi *et al.*, 2013). Ce type de groupement s'adresse surtout aux municipalités de petite taille : 80 % des communes membres des unions ont moins de 5 000 habitants, moins de 20 % ont entre 5 000 et 25 000 habitants et 0,7 % seulement ont plus de 25 000 habitants (Cabodi *et al.*, 2013). Par ailleurs, la moitié des unions sont concentrées en Lombardie, Piémont et Ligurie, où il existe de nombreuses municipalités de petite taille.

Par rapport à l'Italie, la France présente un cas plus poussé de coopération intercommunale : toutes les communes, quelle que soit leur taille ou leur position géographique, y sont aujourd'hui engagées (Demazière, 2018). Depuis plus d'un siècle, la fourniture de services (eau, électricité, transports en commun...) ou la gestion des déchets ont permis d'atteindre des économies d'échelle tout en restant sous le contrôle des municipalités, qui décidaient chaque année du montant de la subvention à allouer. Puis, à partir des années 1990, l'État français a favorisé la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels les municipalités transfèrent volontairement des ressources (comme la fiscalité acquittée par les entreprises) et des compétences stratégiques : développement économique, culture, habitat... Ces EPCI sont éligibles à d'importants subsides de l'État, ce qui a incité les municipalités à s'y engager. Baraize et Négrier (2001) ont qualifié la coopération intercommunale de « révolution silencieuse ». Bien que les élus de ces structures soient désignés à l'échelle communale et non à

l'issue d'une élection au suffrage universel direct, les EPCI doivent être considérés comme un niveau important des collectivités territoriales françaises, qui remplace progressivement les communes.

Dans les trois pays, on constate que l'urbanisation a mis en tension la maille parfois pluriséculaire des collectivités de base. En Angleterre comme dans d'autres pays européens du Nord (Allemagne, Belgique, Suède...), la réponse a été la fusion, entraînant un net élargissement de la maille territoriale. En Italie et en France, la permanence de la carte communale a fait naître un maillage intercommunal additionnel, qui est sélectif en Italie où il ne concerne pas les grandes villes et est généralisé à tout type d'espace urbain ou rural en France.

B. Décentralisation ou centralisation ?

Le Royaume-Uni demeure un des pays les plus centralisés d'Europe en termes de revenus collectés et contrôlés par l'État (Ismeri Europa et Applica, 2010). Depuis 1999, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord possèdent leurs parlements qui exercent certaines compétences. En revanche, l'Angleterre n'a pas son propre système politique et est administrée par le Parlement et le Premier Ministre du Royaume-Uni. De plus, il n'existe pas en Angleterre de niveau intermédiaire entre le gouvernement central et le district ou l'autorité unitaire (Tableau 2). Ceux-ci sont l'agent d'exécution du pouvoir central, agissant selon des directives contraignantes des ministères. Leur marge de manœuvre, de plus en plus étroite depuis

les années 1980, se limite à leur capacité à adapter ces politiques aux besoins et aux attentes des populations dont il a la charge (Breuillard, 2001). Par ailleurs, en l'absence de constitution, les fonctions et l'organisation territoriale peuvent évoluer selon la volonté du gouvernement et du Parlement en place. De nombreuses réformes ont eu lieu depuis plus d'un demi-siècle, comme la fusion des districts, l'abolition des comtés, ou encore la tentative de régionalisation par le gouvernement Blair dans les années 2000 puis sa suspension par le gouvernement de coalition Tory Lib Dem en 2010 (Sykes et Nurse, 2017).

En France les régions ont été créées au début des années 1980, tandis que les départements et communes ont un maillage qui remonte à la Révolution française. Le système institutionnel était alors centralisé, avec dans chaque département un préfet, représentant local du gouvernement. Des élus communaux et départementaux ont été introduits à la fin du XIX^e siècle mais, jusqu'au début des années 1980, le préfet a continué à piloter la mise en œuvre des politiques sectorielles et spatiales du gouvernement central, tout en contrôlant les actes des collectivités locales. Ensuite, la France a connu la décentralisation et le centre de gravité des institutions françaises s'est déplacé des sphères centrales vers les autorités locales. Depuis lors, les trois niveaux de collectivités locales sont gérés librement par des conseils élus, grâce à des ressources propres (impôts locaux et taxes) et des dotations attribuées par l'État. Le principe d'autonomie s'étend aux relations entre collectivités :

Échelle géographique	Angleterre		France		Italie	
	Dénomination	Nombre	Dénomination	Nombre	Dénomination	Nombre
Régionale			Région	18, dont 5 outre-mer	<i>Regione</i>	20, dont 5 à statut spécial
Subrégionale			Département	100	<i>Province</i>	107
Locale	<i>Metropolitan districts</i> <i>Non metropolitan districts</i> <i>Unitary authorities</i>	326	Commune	35 885	<i>Comune</i>	7 983

Tableau 2. Les niveaux de collectivités territoriales dans les trois pays en 2017. Source : *Office for National Statistics*, Institut National de la statistique et des Études Économiques, *Istituto Nazionale di Statistica*

aucune n'exerce de tutelle sur une autre. Ceci crée un système institutionnel très compliqué, moqué comme « mille-feuille territorial ».

Comme la France, l'Italie compte trois niveaux de collectivités locales, mais le processus de décentralisation est plus ancien. Il remonte à 1948, quand la région s'est vue reconnaître un pouvoir législatif dans la Constitution. La province a été établie par Napoléon sur le modèle du département. Collectivité territoriale qui a le moins de pouvoirs, c'est aussi celle qui s'est vue directement menacée par la mise en place d'un pouvoir métropolitain (cf. section III). La décentralisation a été approfondie en 1970 puis en 1997, quand environ 40 % des fonctions administratives ont été transférées aux trois niveaux de collectivités (Ismeri Europa et Applica, 2010). Ces vingt dernières années, l'Italie a évolué d'un État unitaire vers le fédéralisme. La réforme constitutionnelle de 2001 met sur le même plan l'État, les communes, les provinces et les régions. La loi instaurant le fédéralisme fiscal en 2009 décrète que les dépenses des collectivités territoriales doivent être couvertes par les taxes locales ou par des fractions de taxes nationales, en remplacement des dotations d'État. Elle vise à responsabiliser et à accroître l'efficacité des gouvernements locaux. Cependant, nous verrons plus loin que sa mise en œuvre a été contrariée par la crise économique et des finances publiques.

Au total, le nombre de niveaux de gouvernement infranational est varié : très réduit en Angleterre, il atteint le nombre de trois en France et en Italie, sachant qu'en France les structures organisant la coopération intercommunale sont souvent considérées comme constituant un quatrième niveau, compte tenu de l'importance qu'elles occupent aujourd'hui dans les politiques publiques locales (Baraize et Négrier, 2001). Par ailleurs, les capacités à agir des différentes collectivités sont elles aussi diverses, selon le degré de décentralisation en vigueur. Dans les trois pays, l'institution récente d'un niveau de gouvernement métropolitain s'inscrit dans ce paysage contrasté.

C. Maîtriser les dépenses publiques, un objectif aujourd'hui partagé par les gouvernements nationaux

En Europe, l'Angleterre a été le premier pays à mettre en œuvre le *new public management*. Sous

l'impulsion de Margaret Thatcher, les réformes lancées à partir de 1979 ont visé le contrôle des dépenses publiques à travers des réorganisations d'ampleur de l'administration. Les collectivités locales ont été visées parce qu'elles comptaient pour près de 70 % des dépenses publiques (Breuillard, 2001). Les dotations de l'État ont été rognées, la fiscalité locale et la capacité d'emprunt ont été encadrées (Booth *et al.*, 2007). Ultime, le gouvernement a pu réduire autoritairement les budgets locaux en fonction de l'atteinte ou non par les districts d'objectifs de maîtrise des dépenses. Par ailleurs, des politiques de privatisation ont concerné directement les autorités locales, notamment pour leur parc de logement social.

En France, la maîtrise des dépenses publiques locales est un sujet beaucoup plus récent. Grâce à la décentralisation, les collectivités locales ont la capacité de définir leur propre agenda et de financer leurs projets. À la fin des années 2000, les dépenses des autorités locales françaises représentaient 21 % des dépenses des administrations publiques, ce qui est beaucoup moins que dans un pays régionalisé comme l'Italie (31 %) (Ismeri Europa et Applica, 2010). Mais l'autonomie financière est élevée en France : plus de la moitié des recettes locales des administrations infranationales proviennent des impôts locaux. La proportion est d'environ 40 % pour l'Italie et 30 % pour le Royaume-Uni. De nombreuses municipalités françaises ont favorisé le développement économique et résidentiel, générant parfois, au sein d'une même agglomération, une concurrence territoriale pour attirer ou retenir des entreprises et des ménages (Hertzog, 2015). Cette concurrence a pu aboutir à des investissements publics similaires (centres de congrès, parcs d'affaires, etc.), réalisés dans des communes voisines. La coordination verticale entre les trois niveaux de gouvernement fait également défaut. Un exemple extrême peut être cité à Marseille, où deux musées dédiés à la culture méditerranéenne ont été ouverts en 2013, l'un financé par la commune et l'autre par la région (Demazière, 2018).

La coopération intercommunale a contribué à unifier l'action publique dans les grandes villes françaises et leurs banlieues, mais seulement dans une certaine mesure. De nombreuses municipalités périurbaines se sont regroupées dans un EPCI d'une

manière défensive, pour éviter d'être intégrée dans une structure plus large où les municipalités urbaines domineraient en raison de leur poids démographique. En 2010, il existait plus de 2 600 EPCI pour 300 régions urbaines fonctionnelles (Geppert, 2014). En cherchant à supprimer la concurrence entre municipalités, l'État a stimulé l'émergence de joueurs plus puissants, les EPCI. Dans de nombreux cas, la concurrence pour l'emploi et la fiscalité locale a été exacerbée au sein et entre les régions urbaines. Ce fut très probablement une cause majeure de l'artificialisation des sols en France au cours de la dernière décennie (Serrano et Demazière, 2016).

En Italie et en France, un effet général des lois de décentralisation a été que les élus ont eu tendance à augmenter les dépenses publiques afin de répondre aux demandes des citoyens concernant la qualité des services publics. En France, les dépenses des collectivités locales sont passées de 5 % à 8,5 % du PIB entre 1983 et 2013, et selon l'OCDE (2015), plus de la moitié ne peut être justifiée par de nouvelles compétences. Dans les années 2000, leur masse salariale a augmenté de quelque 3 % par an en raison de l'augmentation des effectifs, des échelles salariales indexées sur l'inflation et des primes (Cour des comptes, 2014). Tandis que le gouvernement national avait continûment accompagné cette croissance des dépenses locales en augmentant ses dotations, il a fait volte-face en 2015, en réduisant ses subsides aux collectivités territoriales pendant trois ans, puis en conditionnant leur stabilisation aux efforts de maîtrise des dépenses des collectivités. En Italie, cette austérité budgétaire est un peu plus ancienne. À partir de 2008, sous la contrainte de devoir respecter plus strictement les critères de Maastricht, le gouvernement italien a réduit les sources de revenus et les dépenses publiques locales comme nationales. Dans ce pays comme en France, la maîtrise des dépenses publiques a été un des arguments maniés pour la réforme territoriale.

II. LA MISE EN PLACE DE GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS EN ANGLETERRE, FRANCE ET ITALIE

Dans la section précédente, nous avons brossé à grands traits le rôle historique des collectivités territoriales et son renforcement ou affaiblisse-

ment en fonction de l'agenda du gouvernement national. Pour les trois pays considérés, ces éléments fournissent le substrat des réformes entreprises depuis dix ans pour instituer ou consolider des gouvernements locaux au cœur des grandes aires métropolitaines. Dans cette section, notre canevas analytique abordera plusieurs points. Les réformes opérées constituent-elles un changement radical ou procèdent-elles par incrémentations successives ? Y a-t-il des contreparties accordées par l'État à la mise en œuvre de la réforme métropolitaine (autonomie, soutien financier...) ? Nous verrons que, loin de constituer une réponse limitée à la gestion des aires métropolitaines, l'institution de gouvernements métropolitains s'inscrit dans un projet global du gouvernement national du pays concerné. En Angleterre, il s'agit d'opérer une décentralisation sélective, au cas par cas. En Italie, les *citta metropolitane* remplacent les provinces. En France, les métropoles participent d'une réforme territoriale de grande ampleur, qui touche tous les niveaux de collectivités territoriales sans en supprimer aucun. Le gouvernement métropolitain n'est ici qu'une forme d'EPCI parmi d'autres. Au final, les gouvernements métropolitains s'inscrivent dans un système institutionnel préexistant (Tableau 3).

A. La mise en place des *combined authorities* en Angleterre : un intérêt fluctuant pour le *local government* des grandes agglomérations

En Angleterre, la question des institutions d'échelle métropolitaine est marquée par le poids considérable du gouvernement du Royaume-Uni. Dans les années 1960, la réflexion sur la fragmentation du système de *local government* a débouché sur la création du *Greater London Council* (GLC), puis de six *Metropolitan County Councils* (MCC) en charge de traiter les questions de planification spatiale, de transport, de développement économique et de gestion des déchets. La vocation était proche de celle des communautés urbaines françaises, créées sensiblement à la même époque. Les MCC ont opéré de 1974 à 1986, avant d'être abolis par le gouvernement Thatcher dans la mouvance des nombreuses réformes du *local government* alors opérées. Le *Labour Party* contrôlait les regroupements de districts, lesquels se sont opposés au gouvernement Thatcher. En réaction, l'abolition de ces structures est devenue une promesse de campagne des Tories lors des élections

Angleterre	France	Italie
<i>District</i>	Commune	<i>Comune</i>
	Établissement public de coopération intercommunale	
<i>Combined authority</i>	Métropole	<i>Citta metropolitana</i>
	Département	<i>Province</i>
	Région	<i>Regione</i>

Tableau 3. Position du gouvernement métropolitain dans l'architecture institutionnelle. Source : Auteur

législatives de 1983. Elle a été réalisée une fois la majorité conservatrice reconduite. Leur disparition a conduit à une absence de vision stratégique métropolitaine dans les différents plans, menés désormais séparément par les districts (Sykes et Nurse, 2017).

En 1997, l'alternance manifestée par l'accession au pouvoir de Tony Blair a entraîné de nouvelles réformes, mais les grandes villes n'étaient pas d'emblée à l'agenda. Après avoir accordé l'autonomie aux nations celtiques et créé des agences régionales de développement en Angleterre, le gouvernement a recréé un palier d'autorité métropolitaine pour la capitale : la *Greater London Authority* (GLA). Sa compétence principale était d'élaborer et d'adopter un plan stratégique métropolitain. Graduellement, le GLA a acquis des responsabilités en matière de transport, de développement économique, de gestion de l'environnement, de police, de culture et sports, de santé et d'énergie. De plus, l'élection directe d'un maire et ses effets en termes de leadership ont servi d'inspiration pour la réforme récente créant les *combined authorities*.

En parallèle, la volonté du gouvernement *New Labour* de faire des friches industrielles et urbaines un levier du développement a porté l'attention sur les grandes villes au nord du pays. La phase de désindustrialisation étant digérée, celles-ci ont été considérées comme les foyers de la croissance nationale future, autour de l'économie de la connaissance, de l'innovation et de la créativité. Au début des années 2000, plusieurs travaux officiels portent ainsi l'attention sur les régions urbaines fonctionnelles, appelées *city-regions*, et font un benchmark des institutions métropolitaines étrangères (Parkinson *et al.*, 2004 ; Marvin *et al.*, 2006). Cette attention aux grandes villes a également été animée par des initiatives de coopération entre dis-

tricts dans certaines aires métropolitaines – notamment Manchester. De plus, depuis 1995, les villes de Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham et Sheffield ont créé un réseau : *English Core Cities Group*. Cette organisation n'a qu'un statut informel mais donne à ces villes de province une certaine visibilité. Elle fait du lobbying auprès du gouvernement anglais comme des instances européennes.

En 2009, le gouvernement Brown a rendu possible la coopération des districts en matière de transport et de développement économique, par la formation de *combined authorities*. Lui succédant en 2010, le gouvernement Tory-Lib Dem a supprimé les organismes régionaux et mis en œuvre un programme de réduction des dépenses publiques qui visait notamment les districts. À Manchester, la première *combined authority* a été créée en 2011. Elle regroupe sans les fusionner les 10 districts qui avaient fait partie du MCC. Les principales responsabilités couvrent les transports, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, les logements et la police. Le *Core Cities Group* a continué à prôner un rééquilibrage de la relation national/local par le gouvernement, seule solution selon lui pour relever les défis de la croissance économique locale, de la réforme du service public et d'une meilleure gouvernance (Sykes et Nurse, 2017). Cette démarche a eu des effets au niveau central, avec la promotion par le gouvernement des *combined authorities*. Le principe est que les districts souhaitant coopérer soumettent un projet au gouvernement, qui l'examine sur son contenu et sa cohérence territoriale et propose (ou non) au Parlement la création de la *combined authority*. Un contrat accordant certaines compétences et ressources (*devolution deal*) est ensuite signé entre le gouvernement et les collectivités locales impliquées. Par rapport aux districts, les *combined*

authorities ont des pouvoirs accrus en matière de planification économique, de renouvellement urbain et de transport et elles les exercent sur un territoire plus large. Les compétences attribuées aux *combined authorities* et leurs ressources sont négociés au cas par cas entre les acteurs locaux et le gouvernement ; elles diffèrent donc selon les territoires. Toutes les démarches n'aboutissent pas, comme le montrent le cas du Norfolk, dont le projet de *combined authority* a été refusé par le gouvernement en raison du faible degré de mutualisation envisagé, ou celui du North East, dont les districts se sont désengagés en invoquant les risques pour les finances publiques liés au Brexit (Cléchet, 2018). Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government Devolution Act*, autorise les *combined authorities* à acquérir des compétences décentralisées par l'État, qui s'ajoutent à celles mises en commun par les districts constituants, et à élire un maire métropolitain au suffrage universel. Six agglomérations ont élu leur *metro mayor* en mai 2017. Cependant, la participation à l'élection a été faible ; elle a varié entre 21 % et 34 % du corps électoral. En juillet 2017, il existait au total 9 *combined authorities*, mais cinq autres projets étaient en cours de discussion. Par ailleurs, ces structures montent en puissance sur le plan des compétences. Ainsi, les budgets des *combined authorities* de Manchester et Liverpool s'élevaient chacun à 230 millions £ en 2017 (Cléchet, 2018). Au total, l'institution des *combined authorities* permet au gouvernement de pratiquer une décentralisation sélective et négociée au cas par cas avec les districts concernés. Dans le même temps, le gouvernement enjoint les autres districts d'Angleterre à l'austérité budgétaire.

B. Les *citta metropolitana* en Italie : une création qui s'inscrit dans une difficile réforme territoriale d'ensemble

À la fin des années 2000, dans son effort pour réduire les dépenses publiques locales comme nationales, le gouvernement italien a lancé un débat sur l'abolition des provinces et sur la création de *citta metropolitana* pour les plus grandes agglomérations. Sous-jacent depuis plusieurs décennies, ce sujet s'était heurté précédemment, d'une part, à l'opposition des élus des provinces et de nombreuses régions et, d'autre part, à l'instabilité gouvernementale chronique.

En 2011, un décret-loi a été approuvé qui prévoyait l'abolition des provinces. Les provinces devaient perdre leur statut de collectivité territoriale. Élus non plus au suffrage universel mais par les maires, les dirigeants des provinces ne perçoivent désormais plus aucune indemnité. De plus, la plupart des compétences sont transférée aux régions. Cette réforme s'est heurtée à une forte opposition des élus concernés et le processus a été chaotique avant d'aboutir en 2015, à travers une réforme de la constitution adoptée par les deux chambres. Il s'agit d'une réforme territoriale d'ampleur, puisque les régions et l'État se voient attribuer des compétences exclusives et non plus partagées. Il s'agit aussi d'une réforme plus générale des institutions publiques, avec la fin de l'élection des sénateurs et la réduction de leur nombre. Les régions semblent cependant frileuses à l'idée de reprendre les compétences et le personnel des provinces, dans une période où elles doivent globalement réduire leurs dépenses. Le montant cumulé de l'endettement des provinces est de 10,2 milliards d'euros début 2015 (Fedeli, 2017). Selon la Cour des Comptes italiennes, la suppression des provinces devrait engendrer une économie de plus de 100 millions d'euros chaque année (De Paoli, 2016).

Depuis les années 1970, les très grandes agglomérations italiennes se sont étendues bien en dehors des limites des municipalités centrales, englobant des dizaines de communes limitrophes. L'institution de *citta metropolitana* devait y permettre la coopération intercommunale, dans les domaines de la planification stratégique, de la fourniture de services et de la gestion d'infrastructures à cette échelle. Dès 1990, une loi a été adoptée qui donnait la possibilité aux plus grandes villes de devenir *citta metropolitana* et d'acquérir de nouvelles compétences. Neuf villes étaient expressément désignées : Turin, Milan, Venise, Gènes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples. Pour les régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne et régions autonomes du Nord), leur définition était laissée ouverte (Rivière, 2010). Selon le texte de loi, quand l'aire métropolitaine ne coïncide pas avec la province existante, il y a création d'une nouvelle entité administrative. Pour identifier concrètement les contours de la nouvelle collectivité, la loi, dans son article 17, proposait d'englober dans les aires métropolitaines « les communes qui entretiennent avec (les communes centres) des rapports d'étroite intégration en ce qui concerne les activités écono-

miques, les services essentiels de la vie sociale, ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales ».

La mise en œuvre supposait l'adoption de lois régionales, même s'il était possible que le gouvernement intervienne si ces lois n'étaient pas adoptées. De fait, les régions se sont montrées hostiles à la réforme et rien ne s'est passé. Une des raisons est que l'Italie a connu un tourbillon politique avec l'opération *Mani pulite* à partir de 1992-1993. Les révolutions de la représentation politique, avec en 1993, l'élection directe des maires puis en 1999 celle des gouverneurs de région, ont produit la « renaissance urbanistique » des années 1990 et la montée en puissance des régions à travers diverses lois de décentralisation (Fedeli, 2017). Ces évolutions ont fait passer au second plan les aires métropolitaines et ont consolidé les mailles existantes qu'étaient la commune et la région.

En 2013, le gouvernement a préparé une nouvelle loi réformant les provinces et créant les *citta metropolitana* sans possibilité pour les régions de s'y opposer² et en adossant la mise en œuvre aux fonds structurels européens. Après un long processus législatif (la loi a été annulée par le Conseil constitutionnel), le parlement italien a finalement adopté la réforme en avril 2014. Pour éviter les débats sur les limites des aires métropolitaines qui avaient été un obstacle majeur précédemment, le gouvernement a décidé de calquer les *citta metropolitana* sur les périmètres des provinces. Dans un deuxième temps, chaque région doit fixer les modalités d'évolution du territoire des nouvelles entités, ouvrant ainsi la possibilité pour les communes de demander leur rattachement ou leur sortie de la *citta metropolitana*. Toutefois, deux ans et demi après la création des *citta metropolitana*, aucune loi régionale n'avait encore été adoptée (Fedeli, 2017), ce qui montre la résistance des régions à favoriser l'institution de gouvernements métropolitains (Cremaschi *et al.*, 2015).

C. La création des métropoles en France

Après une phase de décentralisation qui a renforcé les différents niveaux de collectivités territoriales, la réforme territoriale en France s'est justifiée, comme en Italie, par l'adoption du *new public management* (Wollmann, 2012). De 2000 à 2014, les dépenses annuelles des régions, départements,

municipalités et EPCI sont passées de 152 à 247 milliards d'euros, tandis que l'emploi public local est passé de 1,5 million à 1,7 million. Entre 2010 et 2016, deux réformes successives des collectivités locales ont été menées, d'abord par un gouvernement de droite, puis par un gouvernement socialiste.

La première vague de réforme a été préparée par un rapport officiel au Président de la République Nicolas Sarkozy. Intitulé « Il est temps de décider », ce rapport paru en 2009 propose notamment la réduction du nombre de régions par fusion, la généralisation de la coopération intercommunale, la fixation d'un seuil de population pour tout EPCI et la création de métropoles (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009). À l'époque, ces mesures n'ont pas toutes été mises en œuvre, de nombreux parlementaires de tout bord y étant hostiles. En effet, jusqu'à l'interdiction très récente du cumul des mandats (2017), de nombreux membres du Parlement étaient également à la tête de collectivités locales³. Pendant des décennies, cette situation a contrarié les efforts gouvernementaux de réforme du système institutionnel.

Promulguée en 2010, la « loi de réforme des collectivités territoriales » contraint les 2 000 communes encore rétives à la coopération intercommunale à adhérer à un EPCI. La loi a aussi mis à l'ordre du jour la fusion des EPCI, en définissant un seuil minimum de 5 000 habitants. Cette orientation a été poursuivie après 2012 par le gouvernement socialiste, et même accentuée puisque le seuil de population minimale d'un EPCI a été relevé à 15 000 habitants. De 2010 à 2017, le nombre d'EPCI a été divisé par deux, tandis que la part de population incluse dans un EPCI est passée de 89,1 % à 100 %.

En 2015, la loi « Nouvelle organisation du territoire de la République » clarifie les responsabilités des différents niveaux de collectivités, notamment en supprimant la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Le département est affaibli, car largement cantonné désormais à l'entretien du réseau routier et au versement d'allocations sociales dont le montant et les règles d'éligibilité sont décidées à Paris. Le gouvernement avait même énoncé l'intention de supprimer le département en tant que collectivité locale, mais il a dû faire marche arrière. Une

autre réforme est allée au bout : le nombre des régions a été réduit de 22 à 13, à quoi s'ajoutent les 5 régions outre-mer. À l'époque, les justifications avancées par le pouvoir exécutif étaient d'instituer des régions de taille européenne.

Sur la création de métropoles, on trouve aussi une certaine continuité entre les majorités de droite et de gauche qui se sont succédées en France. En 2010, le rattachement des communes isolées a conduit à créer pour la plus grande d'entre elles – Paris – un statut particulier de métropole. Malgré les oppositions de la région Ile-de-France et des départements limitrophes, ce projet a été poursuivi par la majorité socialiste après 2012. La métropole du Grand Paris est née juridiquement le 1er janvier 2016 en tant qu'EPCI regroupant Paris, les 123 communes des trois départements limitrophes et 7 autres communes, soit environ 7,5 millions d'habitants. De même, la loi de 2010 rendait possible la création d'un nouveau type d'EPCI – appelé « métropole » – pour tout ensemble constitué de plus de 500 000 habitants. Les compétences étaient celles d'une communauté urbaine, auxquelles s'ajoute un transfert de plein droit ou par convention de certaines compétences des départements et régions. Cependant, des élus ont souhaité créer une métropole uniquement à Nice, dont le maire était un proche du Président Sarkozy. Aussi, en 2014, la « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a relancé ce concept d'une forme plus intégrée de coopération intercommunale. La métropole est censée conduire « un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social [du] territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » (article 43). En plus de Nice, la loi désigne huit « métropoles » sur la base de leur statut de communauté urbaine comptant plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Comme nous l'avons vu, la métropole du Grand Paris dispose d'un statut sur mesure. Sa gouvernance est à deux niveaux : le niveau métropolitain, et des « territoires » regroupant les communes par secteur. Objet de la forte opposition de maires provençaux, la métropole Aix-Marseille Provence, a vu le jour le 1^{er} janvier 2016. Les EPCI préexistants – rebaptisés

« conseils de territoire » – doivent être consultés avant toute décision de la métropole en matière d'aménagement du territoire et de services de proximité. Dotés d'un budget spécifique, ils gèrent un certain nombre de compétences déléguées par la métropole. C'est finalement à Lyon qu'on trouve en France la forme la plus achevée de métropole. Transformation de la communauté urbaine du Grand Lyon, la Métropole de Lyon a absorbé les compétences du département du Rhône sur son périmètre. Par ailleurs, elle est parmi les métropoles la seule à être une collectivité territoriale, ce qui se traduira par l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en 2020.

Il est difficile de dire si ces multiples réformes permettront d'améliorer à court terme la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Face à un déficit public important, le gouvernement socialiste a dû décider – mesure inédite – de baisser ses dotations aux collectivités locales de 11 milliards d'euros sur la période 2015-2017. L'objectif était de les inciter à réduire leurs dépenses de fonctionnement, mais on a surtout constaté une baisse des investissements publics. Suite à l'élection du Président Macron, le gouvernement mis en place en 2017 s'est engagé à ne plus baisser les dotations pour les collectivités qui limiteraient la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Par ailleurs, il est attendu que les municipalités choisissent de transférer plus de responsabilités aux groupements volontaires afin de réaliser des économies d'échelle. Les métropoles illustrent cette logique puisque leur création entraîne de nouveaux transferts de compétences de la part des communes. Il existe une forte appétence locale pour cette forme institutionnelle puisque des territoires urbains qui n'atteignaient pas le seuil de 400 000 habitants ont réussi à se transformer en métropoles : trois en 2015 (Brest, Montpellier et Nancy), sept en 2017 (Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Tours).

III. CARACTÉRISTIQUES DES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS

Les travaux sur l'émergence ou l'institution d'un « gouvernement métropolitain » lui attribuent trois traits principaux (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Le premier concerne une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Il faut distinguer ici le modèle inter-

communal du modèle supracommunal. Dans le premier cas, la légitimité politique est celle accordée par les représentants des communes membres. Or, les gouvernements métropolitains ont besoin d'une légitimité politique propre pour que les actions menées soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux collectivités locales de base. L'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est considérée comme l'élément essentiel de cette légitimité.

Ensuite, le gouvernement métropolitain doit jouir d'une autonomie significative aussi bien vis-à-vis des niveaux de gouvernement supérieur que des collectivités de base, acquise à travers des ressources financières (et humaines) adéquates et des compétences importantes, permettant d'intervenir sur les affaires métropolitaines (Lefèvre, 1998). Les champs généralement cités sont la planification territoriale stratégique, le développement économique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, la culture... Enfin, il doit disposer d'une assise territoriale « pertinente », correspondant grosso modo à l'aire urbaine fonctionnelle.

Ces caractéristiques permettraient à l'institution métropolitaine d'être légitime, puissante et autonome. Mais il y a loin de cette vision théorique à la pratique. Nous verrons que les *combined authorities*, *citta metropolitana* ou métropoles françaises sont toutes incomplètes au regard des critères définis dans la littérature, mais qu'elles le sont sur des points différents.

A. Taille et espace géographique des institutions métropolitaines

Commençons par des variables pouvant faire l'objet d'une mesure quantitative, à savoir la population et la superficie couvertes par les 37 gouvernements métropolitains recensés dans les trois pays (Figure 1). Une forte hétérogénéité ressort. Ainsi, la moitié des territoires ont une population inférieure à 1 million d'habitants (à partir de West of England) et 20 % ont même une population inférieure à 500 000 habitants (de Rouen Normandie à Brest). Par ailleurs, les cas du Grand Paris et de Turin, ou encore la comparaison de Sheffield et de Lyon, montrent que la population et la superficie ne sont pas corrélées. Une métropole institutionnelle recouvrant une population impor-

tante peut être établie sur un périmètre restreint, tandis qu'une assise territoriale large n'est pas forcément synonyme d'un poids démographique majeur. À la suite des sections précédentes, on peut aussi relever des différences substantielles selon les trois nations. En matière de population, 5 *combined authorities* sur 8 (West Midlands, Greater Manchester, West Yorkshire, Liverpool, Sheffield) se situent dans le premier tiers des territoires figurant dans le graphe et aucune n'est présente dans le dernier tiers. Certaines *citta metropolitana* dépassent 3 millions d'habitants (Rome, Milan, Naples), mais la majorité d'entre elles se situe dans le deuxième tiers de l'échantillon. Enfin, les métropoles françaises se répartissent en deux groupes bien distincts. Une poignée de grandes métropoles (Paris, Marseille-Aix et dans une moindre mesure Lyon et Lille qui dépassent 1 million d'habitants) contraste avec la plupart des autres qui se situent dans le dernier tiers et occupent même les 8 derniers rangs. Ces différentes spatialités ne sont pas le fruit du hasard. Elles sont liées aux choix opérés dans les réformes instituant, dans chaque nation, ces paires métropolitaines d'action.

Globalement, les *combined authorities* ont une population moyenne qui avoisine 1,4 million d'habitants, contre 700 000 pour les métropoles françaises hors Grand Paris. Leur superficie est trois fois supérieure à leurs équivalentes en France (2 300 contre 750 km²). En Italie, les *citta metropolitana* sont présentes sur l'ensemble du territoire national, mais il ne s'ensuit pas une diversité de poids aussi grande qu'en France, où la plus petite métropole – Brest – représente 3 % de la population du Grand Paris et 11 % de celle d'Aix-Marseille Provence. Sur quatorze *citta metropolitana*, neuf comptent plus d'un million d'habitants, contre seulement quatre en France – Grand Paris compris. Les *citta metropolitana* italiennes de province sont en moyenne deux fois plus peuplées et cinq fois plus étendues que les métropoles françaises. Parmi les 10 institutions métropolitaines les plus étendues représentées sur le graphique 1, les 9 premières se situent en Italie et la 10^e place est occupée par la *combined authority* de Cambridgeshire et Petersborough avec 3400 km². Parmi les 17 institutions représentées dont la superficie est inférieure à 1000 km², les 4 institutions les plus vastes correspondent à des *combined authorities* et les 13 autres correspondent aux territoires de métropoles françaises.

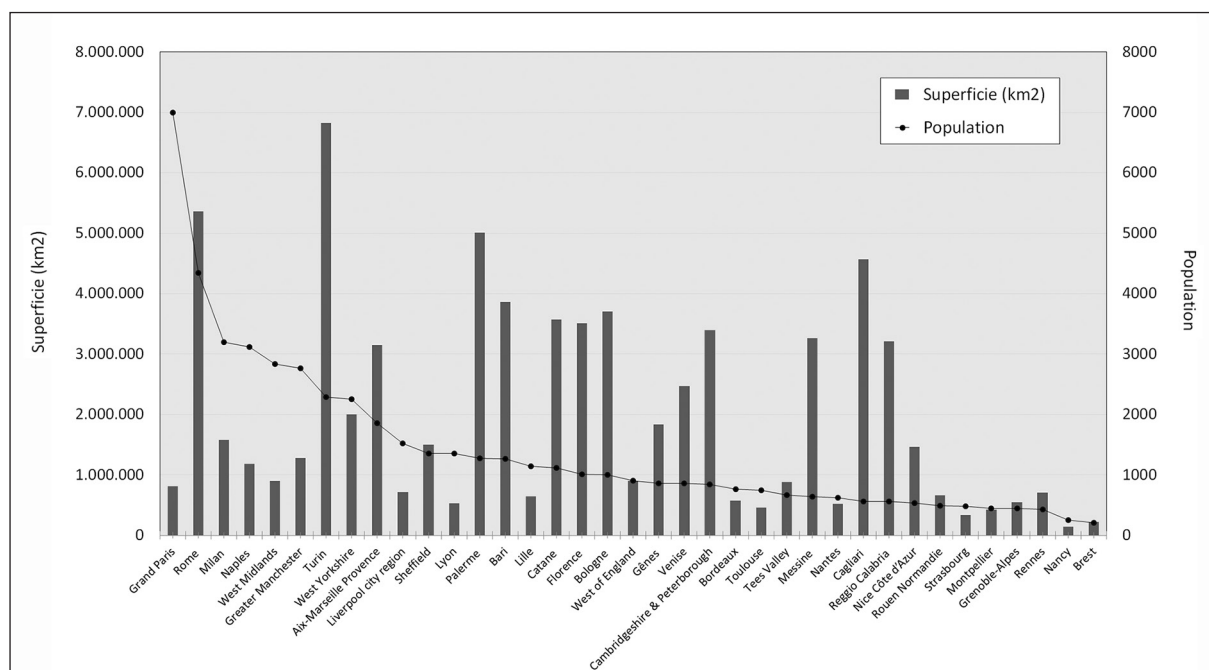


Figure 1. Population et superficie des *combined authorities*, métropoles et *citta metropolitana*. Conception : Christophe Demazière. Réalisation : Chaymae Ez-Zriouli. Source : Données nationales - Angleterre : juillet 2017 ; Italie : 2014 ; France : population au 1/1/2014, superficie au 1/1/2017

Cependant, le grand périmètre des *citta metropolitana* mérite d'être interrogé. S'il est calqué sur les provinces, ce n'est pas tant pour approcher une réalité fonctionnelle – comme c'est le cas des *combined authorities* –, mais parce que l'institution métropolitaine s'inscrit ici dans une réforme territoriale où la « simplicité » fût un argument de poids. En France, il s'est agi essentiellement de reconduire les périmètres des EPCI préexistants – à l'exception de Marseille-Aix et du Grand Paris – et non pas de transformer les départements en autorités métropolitaines. Ceci conduit à une différence majeure : 7 métropoles françaises sur 15 ont une population inférieure à celle de l'unité urbaine correspondante et 9 ont une population inférieure aux deux tiers de celle de la région urbaine fonctionnelle (Demazière, 2017).

Malgré sa taille, le périmètre d'une *citta metropolitana* peut être en décalage avec l'espace fonctionnel. C'est le cas pour Florence, dont l'axe de développement s'étend de la ville centre vers l'Ouest, englobant des territoires qui font partie des provinces de Prato et Pistoia. Ces deux provinces et Florence rassemblent 40 % de la population et pèsent 50 % du PIB de la région Toscane, sur 20 % de sa superficie. Compte tenu de cette importance, la région Toscane a réalisé en 1990 un « plan structurel de l'aire métropolitaine Florence-Prato-Pistoia ». De-

puis la transformation de Florence en *citta metropolitana*, l'articulation de la stratégie de la nouvelle entité avec le plan régional s'avère nécessaire (De Luca, 2016). Ce cas révèle que la réforme italienne est inadaptée au cas d'aires métropolitaines polycentriques. À la différence de l'INSEE en France, qui a identifié des aires urbaines dès le milieu des années 1990, il n'y a pas eu en Italie d'effort au niveau national pour délimiter des régions fonctionnelles. Selon les périodes et les territoires, différentes cartes ont été produites, assises sur des indicateurs différents. Au final, il n'y a pas consensus ni d'évidence sur ce que sont les aires métropolitaines en Italie (Fedeli, 2017).

Ce flou sur les contours spatiaux des métropoles explique aussi pourquoi le gouvernement et le parlement italiens se sont rabattus *in fine* sur les périmètres des provinces. Loin de faciliter la gestion de l'espace, la grande taille de certaines *citta metropolitana* peut ajouter de nouveaux enjeux à ceux relevant *stricto sensu* du développement métropolitain. Citons ici le cas de Turin (2,3 millions d'habitants), qui compte 315 communes – dont 253 ont moins de 5 000 habitants – et une superficie de 6 800 km². Sur ce grand territoire, 55 % des communes sont des communes de montagne où l'enjeu essentiel est souvent l'accès aux services de la vie quotidienne. Avant la création de

la *citta metropolitana*, la province avait vu une trentaine des communes les plus polarisées par la ville de Turin se regrouper sur le régime de l'association volontaire. Par ailleurs, *Torino Internazionale*, association à but non lucratif, a associé, pour l'échéance des JO de 2006, 22 communes dans une « conférence métropolitaine » (Voghera, 2017). Mené à des échelles infra, ce vécu de coopération va-t-il faciliter ou contrarier l'adoption de politiques à l'échelle du grand territoire ?

B. Un degré d'autonomie très variable

L'autonomie d'un type de gouvernement métropolitain peut s'apprécier vis-à-vis de l'État, qui est souvent à l'origine de sa création, et des autres paliers de collectivités territoriales, que ceux-ci soient supérieurs ou inférieurs. Sans viser l'exhaustivité – sur les relations métropole-région, par exemple, nous renvoyons à d'autres travaux (Cremaschi *et al.*, 2015) –, nous examinerons ces deux aspects successivement.

En Angleterre, la coopération métropolitaine est présentée comme prenant une forme « pragmatique », avec comme première étape des districts métropolitains qui envisagent de se regrouper et qui négocient avec l'État, les milieux économiques et les associations autour de projets spécifiques – comme un nouveau moyen de transport public. Il en résulte que les compétences mutualisées ou décentralisées diffèrent d'une *combined authority* à l'autre, de même que les moyens alloués par le gouvernement. À titre expérimental, certaines *combined authorities* peuvent conserver l'intégralité de la fiscalité locale acquittée par les entreprises. Bien que le taux de cet impôt soit fixé par le gouvernement de façon uniforme pour l'ensemble du pays, ceci constitue un début de décentralisation fiscale. Par ailleurs, en plus des transferts de ressources liés aux transferts de compétences – par exemple 6 milliards de livres sterling de financements d'aide sociale et de services de santé ont été transférés au Greater Manchester –, le gouvernement s'est engagé à alimenter un fonds de près de £250 million chaque année pour les territoires qui auront contractualisé. La France présente un autre visage : même si un pacte métropolitain doté de 150 millions d'euros a été mis en place, son importance est limitée car les métropoles s'inscrivent dans une histoire longue de décentralisation et de coopération intercommunale

renforcée, qui a constamment accru les marges de manœuvre des élus locaux impliqués. Vis-à-vis du niveau central, les métropoles ont une autonomie bien plus grande que les *combined authorities*, que ce soit en matière de compétences ou de ressources fiscales. Les élus locaux peuvent même jouer un rôle essentiel dans la création de la métropole. On pense ici au lobbying des élus de certaines grandes villes qui ont réussi en février 2017, à la faveur d'un amendement déposé dans le cadre de la loi Grand Paris, à modifier les critères pour qu'une deuxième vague de création de sept métropoles puisse avoir lieu. La liste est éloquente : Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Etienne, Toulon et Tours ne sont pas des métropoles mais des agglomérations intermédiaires (Deraeve, 2014). S'il en était besoin, voici un bel exemple des effets du cumul des mandats sur la maille territoriale française quelques semaines avant que l'interdiction de ce cumul n'entre en vigueur.

La large autonomie des communes françaises et de leurs groupements vis-à-vis de l'État induit le fait que le fonctionnement des communautés urbaines – qui ont préfiguré les métropoles – est variable dans l'espace et dans le temps, au regard du projet et de son partage (Lefeuvre, 2015). Cette diversité tient surtout aux relations entre les représentants de la commune-centre et les maires des autres communes, d'un moindre poids démographique, économique et politique. À Toulouse ou à Grenoble, par exemple, les élus redoutent l'hégémonie de la ville-centre, fortement ressentie dans le passé. Ils se méfient donc d'une structure intercommunale qui réduirait leur maîtrise du territoire communal (Escaffre et Jaillet, 2015 ; Louargant et Le Bras, 2015). À l'inverse, en Angleterre, étant donné la fusion des districts réalisée dans les années 1980, les *combined authorities* n'engagent à chaque fois qu'un petit nombre d'entre eux – de 4 districts pour West of England à 10 pour Greater Manchester. Selon Leclercq et Loew (2017), la régulation territoriale y est plus « équilibrée » qu'en France. Par exemple, dans le Greater Manchester, les poids démographiques des villes regroupées (Salford, Trafford, Odham...) sont moins dissymétriques qu'en France, même si la ville-centre a le plus grand poids. La planification urbaine et la gestion des services sont entièrement cédées à la *combined authority*, alors qu'en France ce point pose problème aux maires. Par ailleurs, le gouver-

nement anglais est en capacité d'encourager fortement l'association entre les collectivités et le secteur économique. Ces partenariats peuvent jouer un rôle important dans les décisions des nouvelles *combined authorities*. Rien de tel dans le cas français, l'instauration des conseils de développement ne débouchant pas sur une codécision.

En Italie, chaque *citta metropolitana* a automatiquement comme président le maire de la ville principale. Ceci, joint à l'échelle spatiale d'action – même si celle-ci est bornée par le périmètre de l'ancienne province – pourrait laisser espérer une certaine capacité à traiter les enjeux du développement des aires métropolitaines. Mais le passé devra être surmonté : les rapports entre la ville-centre et la province sont – comme en France avec le département – marqués historiquement par l'hostilité. Dans le cas de Naples, D. Rivière (2010, p.87) cite les propos d'un responsable de la province de Campanie à propos de la programmation des financements publics au milieu des années 2000 : « Il n'y a aucune coopération, chacune de ces deux institutions se fait porteuse de deux intérêts, ceux du centre (la commune), ceux des périphéries (la province) ». De même, pour l'établissement du plan d'aménagement provincial : « On laisse tranquille Naples, on s'occupe seulement de sa périphérie » (Rivière, 2010, p.87).

À la différence de l'Angleterre, où les *combined authorities* comblent un vide institutionnel, les *citta metropolitane* reprennent le personnel et le patrimoine des provinces supprimées. Elles sont aujourd'hui entravées par les mesures de restrictions des dépenses liées à la situation très difficile des finances publiques en Italie. Ainsi, le gouvernement a décidé en 2015 (loi de stabilité) que le personnel des *citta metropolitane* devrait être réduit de 30 % d'ici 2019 et celui des provinces de 50 %.

CONCLUSION : GOUVERNER LA MÉTROPOLE OU LA RÉGION URBAINE ?

En géographie et aménagement du territoire, une abondante littérature célèbre les espaces métropolitains en tant que foyers d'innovation, de compétitivité et de création de richesse (Scott, 2001 ; Parkinson *et al.*, 2004) et pointe les multiples enjeux spatiaux qui appelleraient la mise en place d'institutions dédiées (Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009). Cependant, dès les années 1990, de

nombreux travaux en science politique ont montré les difficultés d'émergence ou de création d'un gouvernement métropolitain (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Dans leur analyse comparative des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines en Europe et en Amérique du Nord, Kantor et Savitch (2010, p. 129) soulignent le fait suivant : « les réponses des gouvernements nationaux ne sont en aucun cas un simple reflet de l'évolution des pressions économiques. Au contraire, la politique de la gouvernance régionale est invariablement un sujet de discorde ».

Nos cas d'études confirment ces analyses. L'Angleterre, la France et l'Italie sont trois nations européennes aux niveaux de développement relativement proches et qui affrontent sensiblement des défis similaires. Mais la diversité des chemins empruntés en matière d'institution d'un gouvernement métropolitain ressort. Celle-ci s'explique d'abord par les caractéristiques du système institutionnel national, qui évoluent dans un temps beaucoup plus long que celui des réformes récentes. La première partie du tableau 4 souligne le rôle primordial assuré par le gouvernement national vis-à-vis des collectivités territoriales de base. Qu'il s'agisse d'un État unitaire ou décentralisé, des actions ont été menées dans la durée par le niveau national, en termes de maillage territorial, de compétences et d'autonomie accordée (ou non) en matière de ressources financières et de dépenses. Dans les trois pays considérés, l'urbanisation et la périurbanisation ont questionné la maille territoriale de base, mais celle-ci n'a été remaniée significativement – et élargie – qu'en Angleterre. En France, contournant la résistance farouche des maires à la fusion des communes, l'État a stimulé fortement la coopération intercommunale. L'approfondissement progressif de celle-ci dans les plus grandes agglomérations a fait émerger des institutions locales de plus en plus intégrées, en instaurant de véritables gouvernements métropolitains avant la lettre. Au fond, les lois récentes ne font qu'officialiser ce statut, même si, dans les cas du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence, il s'est agi pour l'État d'imposer la réforme métropolitaine aux communes et aux départements concernés. En Italie, l'austérité en matière de finances publiques est le premier facteur qui a fait aboutir la forme institutionnelle des *citta metropolitane*, qui avait été créée par le législateur vingt ans plus tôt mais était restée lettre morte.

	Angleterre	France	Italie
Réformes antérieures en matière de périmètres et de décentralisation			
Adaptation de la maille communale	Oui, dans les années 1970	Non (échec d'une réforme dans les années 1970). Coopération intercommunale s'adressant à toutes les communes et devenue quasi-obligatoire à la fin des années 2000. Depuis les années 1960, soutien financier et institutionnel de l'État aux groupements de communes dans les grandes agglomérations	Non. Coopération intercommunale s'adressant à partir des années 1990 aux petites communes hors grandes agglomérations
Décentralisation	Non. Recentralisation à partir des années 1970 et un seul niveau de collectivité territoriale	Oui (depuis 1982). Trois niveaux de collectivités territoriales, dont les régions créées en 1982	Oui (depuis 1948). Trois niveaux de collectivités territoriales
Volonté de l'État qu'il y ait maîtrise des dépenses des collectivités	Oui (depuis les années 1980). Diminution de la sphère d'intervention des collectivités territoriales	Oui (depuis 2015). Baisse des donations d'État aux collectivités locales	Oui (depuis 2008). Plans d'économie imposés aux collectivités territoriales
Modèle de gouvernement métropolitain			
Relation aux collectivités de base	Modèle intercommunal mais <i>metro mayor</i> élu au suffrage universel direct (réalisé dans 6 cas sur 8)	Intercommunal. Le président est élu par les conseillers métropolitains, également conseillers municipaux	Intercommunal mais le maire de la ville chef-lieu est automatiquement le président
Compétences exercées	Variables d'une <i>combined authority</i> à une autre. Elles sont mises en commun par les districts ou décentralisées par le gouvernement. Les compétences sont limitées et concernent souvent les transports urbains, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, le logement et la police	Homogènes avec les exceptions du Grand Paris et de Lyon. Les compétences sont très importantes : aménagement de l'espace, développement économique, social et culturel, politique locale de l'habitat, politique de la ville, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, gestion des services d'intérêt collectif	Homogènes. Les compétences sont assez importantes : planification territoriale générale, adoption et mise à jour annuelle d'un plan stratégique triennal, développement économique et social, mobilité et circulation, systèmes d'informatisation et de numérisation, coordination de la gestion des services publics
Assise territoriale	Importante (superficie moyenne de 2 300 km ²) et souvent centrée sur le coeur de la région urbaine fonctionnelle	Réduite (superficie moyenne de 750 km ²), inférieure à l'agglomération bâtie dans un cas sur deux	Très importante (superficie moyenne de 3 650 km ²) mais parfois en décalage avec la région urbaine fonctionnelle

Tableau 4. Contexte institutionnel et formes de gouvernement métropolitain. Source : Auteur

Dans les trois pays, les relations anciennes entre État et collectivités locales sont à la fois une ressource et un obstacle pour l'institution d'un palier métropolitain de gouvernement. On peut mentionner ici la résistance d'autres niveaux de collectivités territoriales à la réforme métropolitaine proprement dite. Celle-ci fut sensible en Italie. En France également, mais plusieurs élus cumulant les fonctions de maire d'une grande ville, de président d'un EPCI et de parlementaire ont noué alliance avec le gouvernement pour la faire aboutir. En Angleterre, la forte culture de la centralisation fait des *combined authorities* des institutions issues d'un appel à candidature à l'issue duquel le succès n'est pas garanti. Les domaines d'action et les ressources d'une *combined authority* sont octroyées par le gouvernement du Royaume-Uni qui évalue ensuite leurs actions, illustrant le « gouvernement à distance » (Epstein, 2005).

La deuxième partie du tableau 4 synthétise, dans les trois pays, les caractéristiques du gouvernement métropolitain jugées essentielles par Lefèvre (1998) et examinées dans la section IV. Le seul trait commun aux trois pays est l'importance, pour la nouvelle institution métropolitaine, de la relation aux collectivités de base qui sont présentes sur son périmètre et qui en sont parties prenantes. En France et en Italie, la légitimité des municipalités est forte, ce qui limite d'autant l'autonomie du gouvernement métropolitain à leur égard. En France, les conseillers métropolitains, qui représentent les communes, élisent le président de la métropole, ce qui donne la possibilité d'élire une autre personnalité que le maire de la ville-centre. Tel est le cas pour le Grand Paris, Aix-Marseille Provence, Lyon, Lille – soit les quatre plus grandes métropoles françaises par la population – ainsi qu'à Grenoble, Strasbourg et Nancy. En Angleterre, la légitimité des districts est beaucoup plus faible, ce qui a permis au gouvernement national de pousser à l'élection au suffrage universel d'un *metro mayor*.

En matière de compétences, les *combined authorities* semblent illustrer, dans un pays très centralisé, l'expérimentation d'une décentralisation ciblant les plus grandes villes. Le processus de formalisation au cas par cas des *devolution deals* renvoie probablement moins à une volonté du gouvernement national de traiter l'hétérogénéité des enjeux qu'affrontent ces grandes agglomérations

qu'à celle de limiter la possibilité d'une expression commune de revendications de ces territoires. Les *combined authorities* sont une expérimentation à laquelle il est toujours possible de mettre un terme. Par contraste, les *citta metropolitane* sont inscrites dans la constitution italienne et sont dotées de compétences relativement importantes et stratégiques, fixées par la loi. Il en est de même dans le cas des métropoles françaises, avec une liste quasi-unique de compétences. Celles-ci sont seulement restreintes pour le Grand Paris qui laisse l'organisation des mobilités ou la concession des réseaux d'énergie à la région Ile-de-France. Cas inverse, la métropole de Lyon ajoute à ses domaines d'action de base l'exercice sur son périmètre des compétences du département du Rhône (action sociale, construction et entretien de collèges, gestion de la voirie). Dans le cas français, le format unique en matière d'actions interroge, étant donné la forte hétérogénéité des métropoles. On peut penser que, dans les plus petites métropoles, certains domaines d'action seront peu approfondis, par manque d'expertise ou parce que, en dépit des discours, certaines dimensions de la métropolisation y sont peu présentes (Deraeve, 2014).

S'agissant des périmètres des institutions créées, la dépendance au sentier l'emporte sur l'adéquation de la nouvelle maille aux enjeux d'aménagement de l'espace. En Angleterre, l'assise territoriale des *combined authorities* est large. Cependant, l'établissement de nouvelles relations entre l'État et le local ne tourne pas exclusivement autour de la figure métropolitaine des grandes agglomérations. Ainsi, Cambridgeshire and Peterborough apparaît être une *combined authority* maillée par des villes moyennes et le gouvernement a signé un *devolution deal* avec des espaces non métropolisés, tels que la Cornouaille ou Greater Lincolnshire. Le niveau de centralisation, d'un côté, l'hégémonie de l'agglomération londonienne dans l'économie nationale, de l'autre, ne sont pas pour rien dans les difficultés des grandes villes du Nord de l'Angleterre à se faire reconnaître comme sites privilégiés d'un développement futur qui serait appuyé par la décentralisation. Récemment, le gouvernement anglais évoquait le *Northern Powerhouse*, ensemble urbain composé des agglomérations de Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield et Newcastle. Par ce regroupement, la stratégie énoncée était de contrebalancer la croissance économique

de Londres. Ce territoire se superpose à celui des très grandes villes où se trouvent des *combined authorities* et les unit par-delà les distances qui les séparent, que celles-ci soient géographiques ou culturelles – il s’agit de villes historiquement rivales.

En Italie, on a signalé précédemment que la maille territoriale des *citta metropolitane* était parfois trop large – cas de Turin – ou en décalage avec les tendances spatiales du développement – cas de Florence. Mais, s’agissant de l’aire métropolitaine de Milan, cette maille se révèle beaucoup trop étroite. Dans les années 1990, après la première loi créant – en théorie – les *citta metropolitane*, des logiques locales ont investi la maille des provinces et l’ont remodelé. Une douzaine de nouvelles provinces ont ainsi été créées depuis le début des années 1990. Dans le cas de Milan, les nouvelles provinces de Lodi (195 000 habitants), Lecco (311 000 habitants) et plus récemment Monza-Brianza (842 400 habitants) ont empiété sur les provinces de Bergame et de Milan (Rivière, 2010). En conséquence, la province de Milan ne comptait plus que 3,1 millions d’habitants à la fin des années 2000, contre près de 4 millions auparavant. Pour sa part, la région urbaine de Milan compte environ 7 millions d’habitants. En faisant des *citta metropolitane* les strictes héritières des provinces, le législateur italien n’a pas traité cette situation de fragmentation qui concerne particulièrement le principal espace de développement économique et d’innovation d’Italie.

En France, le périmètre étroit de la réforme métropolitaine est en continuité directe avec celui des formes d’intercommunalités préexistantes. C’est sur cette base territoriale que certains élus ont lancé, depuis la décentralisation, des projets urbains audacieux et marquants : opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d’affaires... Ces élus ont parfois eu de très hautes responsabilités nationales : à Bordeaux, Lille, Lyon ou Nantes, le maire a dirigé un temps le gouvernement national. Dès lors, de Lyon à Metz ou de Toulouse à Brest, la représentation de la métropole est urbano-centrée. Elle est attachée à la (plus ou moins) grande ville-centre d’une région urbaine et s’étend peu au-delà du noyau urbain. Cette étroitesse de l’assise territoriale de la métropole laisse la région urbaine ou l’aire métropolitaine fragmentée au plan du gouvernement local.

Ceci peut rendre malaisées les coopérations avec les espaces alentour.

Au final, dans les trois pays, les choix de délimitation spatiale de la métropole reposent sur des raisonnements différents et sont toujours discutables. Jointes aux compétences des nouveaux gouvernements métropolitains, qui varient entre les trois pays et parfois au sein d’un même pays, ces périmètres influenceront certainement sur la capacité des pouvoirs publics à traiter les enjeux multiformes du développement des aires métropolitaines. Le sacre des métropoles semble repoussé à plus tard.

NOTES

¹ En Italie, le nombre des *citta metropolitane* est stable depuis leur création, en 2014. Pour l’Angleterre, le nombre des *combined authorities* pris en compte dans cet article est arrêté à juillet 2017. Pour la France, on a pris en compte ici uniquement les 15 métropoles issues de la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (2014), laissant de côté celles apparues en 2017. En effet, l’objectif n’est pas de mener une analyse exhaustive des métropoles, mais de comparer les déterminants nationaux de la mise en place de ces nouveaux paliers de gouvernement.

² Il est écrit que l’aire métropolitaine « coïncide avec le territoire provincial ou une partie de celui-ci, et comprend la commune chef-lieu ». La région donne son avis sur sa délimitation, mais si le référendum auprès de la population obtient au moins 30 % de participation et est favorable, on peut passer outre cet avis négatif. Si l’avis de la région est favorable, il n’y a à l’inverse pas de quorum de participation prévu pour le référendum.

³ En 2012, 82 % des députés et 77 % des sénateurs avaient au moins un autre mandat élu. La proportion de parlementaires étant à la tête d’un exécutif local (maire ou président d’un conseil départemental ou régional) était de 45 % pour les députés et 48 % pour les sénateurs. Ces chiffres font de la France une exception en Europe. En Italie, 16 % des parlementaires ont au moins un autre mandat, 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne. En janvier 2014, le parlement français a adopté une loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec un poste de député ou de sénateur. Cette loi est entrée en vigueur le 31 mars 2017.

BIBLIOGRAPHIE

Baraize, F. & Négrier, E. (éds.) (2001). *L’invention politique de l’agglomération*. Paris : L’Harmattan, 235 p.

- Béhar, D. (2015). Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? *L'économie politique*, 68, 36-46.
- Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. & Paris, D. (eds.) (2007). *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative Analysis*. London: Routledge, 256 p.
- Breuer, C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe*. Thèse de doctorat en sciences (géographie), Université de Liège, Liège, 460 p.
- Breuer, C. & Halleux, J.-M. (2016). Spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 39-58.
- Breuillard, M. (2001). « Local Government » et centralisation en Angleterre. *Annuaire des collectivités locales*, 21, 739-745.
- Cabodi, C., De Luca, A. & Toldo, A. (2013). *Case Study Report: Italy. ESPON Project – TOWN*, Alba, Officina Territorio. Repéré à https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Case_Study_Report_-_Italy.pdf
- Cléchet, T. (2018). *Implementation of Metropolitan Government. Combined authorities: A new model of Governance in England?* Master thesis (urbanisme), Université de Tours, Tours, 90 p.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009). *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*. Paris : La documentation française, 174 p.
- Cour des comptes (2014). *Rapport sur les collectivités locales*. Paris : Cour des comptes, 225 p.
- Cremašchi, M., Delpirou, A., Rivière, D. & Salone, C. (éds.) (2015). *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France / Italie*. Milan : Planum, 168 p.
- De Luca, G. (2016). The paradigmatic case of the metropolitan city of Florence. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 108-112.
- De Luca, G. & Moccia, F. (éds.) (2017). *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Rome : INU Edizioni, 520 p.
- De Paoli, R.G. (2016). With the metropolitan city: identity needs and strategic opportunities within. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 113-118.
- Dematteis, G. & Guarrasi, V. (1995) (eds). *Urban Networks*. Bologne : Patron, 278 p.
- Demazière, C. (2015). Systèmes productifs et villes moyennes. In Baudelle G., Fache J. (éds.) *Les mutations des systèmes productifs en France*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 261-270.
- Demazière, C. (2017). Des métropoles incomplètes. Points communs et différences des institutions métropolitaines en Angleterre et en France. *Pouvoirs locaux*, 111, 36-42.
- Demazière, C. (2018). Strategic spatial planning in a situation of fragmented local government: the case of France. *disP - The Planning Review*, 54(2), n° 213, 56-74.
- Deraeve, S. (2014). *Stratégies territoriales d'innovation et mobilisation du capital humain dans les villes intermédiaires, les exemples d'Angers et de Reims*. Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et géographie, Université de Reims-Champagne-Ardenne, 517 p.
- Epstein, R. (2005). Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine, *Politiques et Management public*, 23(3), 127-143.
- Escaffre, F. & Jaillet, M.-C. (éds.) (2015). *Une trajectoire métropolitaine : l'exemple de Toulouse*. Paris : Le Moniteur, 238 p.
- Fedeli, V. (2017). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265-274.
- Feiertag, P. (2018), *Metropolitan Reform in France*. Colloque AESOP « Making Space for Hope », Göteborg.
- Geppert, A. (2014). France, Drifting Away from the 'Regional Economic' Approach. In Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (eds), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*. Londres : Routledge, 109-126.
- Herschel, T. (2014). *Cities, State and Globalization*. London: Routledge, 199 p.
- Hertzog, R. (2015). L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ?, *Revue française d'administration publique*, 156, 1005-1020.
- Isméri Europa et Applica (2010). *Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union Final Report*. Bruxelles : DG Regio, 270 p.
- Kantor, P. & Savitch, H. (2010). The politics of city regions in comparative perspective. *Pôle Sud*, 32, 119-136.
- Kirat, T. & Torre, A. (éds.) (2008). *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris : L'Harmattan, 324 p.
- Kunzmann, K. (2004). An agenda for creative governance in city regions. *disP - The Planning Review*, 58(3), 2-10.
- Leclercq, E. & Loew, S. (2017). *La création des métropoles et la place du développement durable en France, observées depuis le Royaume-Uni*. Rapport pour le programme POPSU2, avril 2017, 35 p.
- Lefeuve, M.-P. (éd.) (2015). *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 224 p.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9-25.
- Louargant, S. & Le Bras, D. (2015). L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble. In Lefeuve,

- M.-P. (ed.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 165-186.
- Marvin, S., Harding, A. & Robson, B. (2006). A Framework for City-Regions, Working Paper 2 - City-Regions: Policy and practice. Lessons from France, Germany and the Netherlands. Londres : Office of the Deputy Prime Minister, 64 p.
- Nahrath, S., Varone, F. & Gerber, J.-D. (2009). Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *VertigO*, 9(1), 1-14.
- Nunes Silva, C. & Buček, J. (eds) (2017). *Local Government and Urban Governance in Europe*. Heidelberg : Springer, 265 p.
- OCDE (2015). *Portrait OCDE : France*. Paris : OCDE, 84 p.
- Page, E. & Goldsmith, M. (eds) (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 192 p.
- Parkinson, M., Hutchins, M., Simmie, J., Clark, G. & Verdonk, H. (2004). *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister, 56 p.
- Rivière, D. (2010). La question métropolitaine : éclairages italiens. *L'Information géographique*, 74(4), 71-90.
- Scott, A.J. (ed.) (2001). *Global City-Regions*. Oxford: Oxford University Press, 484 p.
- Serrano, J. & Demazière, C. (2016). Le foncier des espaces périurbains dans la planification stratégique spatialisée : une construction intercommunale et interterritoriale. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 4, 737-766.
- Sharpe, L.J. (ed.) (1995). *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Chichester: Wiley, 252 p.
- Sykes, O. & Nurse, A. (2017). Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? *Pôle Sud*, 1, 79-96.
- Tomas, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252.
- Voghera, A. (2017). Citta metropolitana di Torino. In De Luca G., Moccia F. (éds.), *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Rome : INU Edizioni, 57-85.
- Wollmann, H. (2012). Local government reforms in (seven) European countries: between convergent and divergent, conflicting and complementary developments. *Local Government Studies*, 38(1), 41-70.
- Zimmermann, K. & Getimis, P. (2017). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 203-209.

Coordonnées de l'auteur :

Christophe DEMAZIÈRE
 Professeur en aménagement-urbanisme
 Université de Tours UMR 7324
 Cités, Territoires, Environnement et Sociétés
 christophe.demaziere@univ-tours.fr