

---

# La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

**Christophe Demazière**

Professeur des universités

Université de Tours

---

## I. Introduction

Dans plusieurs pays européens (Angleterre, France, Italie) ou ailleurs (Canada), on a assisté, ces dernières années, à la mise en place d'un gouvernement métropolitain. Dans d'autres cas, comme à Liège, la perspective est débattue. Pour contribuer à la réflexion, cet article propose une analyse comparée de la création d'institutions métropolitaines en Angleterre et en France. Les réformes récentes constituent-elles un changement radical ? Quelle est l'assise territoriale réelle des institutions créées ?

Depuis plus longtemps, les chercheurs ont montré que l'institution d'un tel palier d'action publique demeure partielle, notamment en raison de la résistance des autres collectivités. Idéalement, le « gouvernement métropolitain » possède trois traits principaux (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Premièrement, il dispose d'une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Cette légitimité propre permet au palier métropolitain que ses actions soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux collectivités locales de base. Loin de l'intercommunalité, où la légitimité politique est celle accordée par les représentants des communes membres, on est ici dans un modèle supracommunal. Deuxièmement, l'institution métropolitaine dispose d'une autonomie significative vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement, acquise à travers des ressources financières et humaines adéquates et des compétences importantes. Les champs généralement cités sont la planification territoriale, le développement économique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, la culture... Ces compétences permettent d'agir sur les principaux enjeux qui traversent les aires métropolitaines. Enfin, le gouvernement métropolitain a 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 (Lefèvre, 1998). Mais il y a loin de cette vision théorique à la pratique. Comme nous le verrons plus loin, les métropoles françaises créées depuis 2015 ne satisfont que le deuxième critère. Plus généralement, les formes d'organisations métropolitaines mises en place ces dernières années dans différents pays européens sont toujours incomplètes. Pour l'illustrer, nous reviendrons d'abord sur la mise en place récente des *Combined Authorities* en Angleterre, avant de mener une comparaison avec les métropoles françaises.

## II. L'agir métropolitain dans un pays centralisé, l'Angleterre

En Angleterre il n'y a, en dehors du comté, pas de collectivités intermédiaires (région, province...) entre l'État et la collectivité de base qu'est le district. Il existe 326 districts et leur population moyenne est de 170 000 habitants.

L'écart est presque de 1 à 100 avec le nombre et la population moyenne des communes françaises. De plus, ce pays offre un exemple fascinant de réformes répétées des fonctions et l'organisation territoriale du *local government*, selon la volonté du gouvernement en place. Dans ce contexte, comment l'idée d'un pouvoir métropolitain a-t-elle cheminé ?

Dans les années 1960, la réflexion sur la fragmentation – toute relative, comparé à la France – du système de *local government* a débouché sur la création du *Greater London Council*, puis de six *Metropolitan County Councils* 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 à la même époque. Mais, avec le gouvernement Thatcher, le *new public management* s'est imposé. Les dotations aux districts ont été rognées, la fiscalité locale et la capacité d'emprunt ont été encadrées, la privatisation du parc de logement social a été initiée. Les *Metropolitan County Councils*, souvent dirigés par des élus travaillistes, ont tenté de résister, conduisant le gouvernement conservateur à les abolir en 1986. Désormais, les plans ont été conçus à l'échelle des districts, induisant une absence de vision stratégique métropolitaine (Sykes et Nurse, 2017).

En 1997, l'accession au pouvoir de Tony Blair a entraîné de nouvelles réformes territoriales, avec comme priorités l'autonomie accordée aux nations celtiques et une tentative de régionalisation. À Londres, un palier d'autorité métropolitaine a été recréé, le *Greater London Authority*, dont la compétence principale était d'élaborer et d'adopter un plan stratégique. Graduellement, cette structure a acquis des responsabilités en matière de transport, de développement économique, de gestion de l'environnement, de police, de santé et d'énergie. De plus, l'élection directe d'un maire de Londres est considérée comme un succès en termes démocratiques et de *leadership*.

Dans les années 2000, le gouvernement *New Labour* va s'intéresser aux grandes villes en dehors de Londres pour masquer l'accident politique qu'a été la fin de son projet de régionalisation, suite à l'échec du référendum proposant la création d'une région au Nord-Est de l'Angleterre. Plusieurs travaux officiels commandités par l'*Office of the Deputy Prime Minister* analysent alors les atouts et faiblesses des régions urbaines fonctionnelles anglaises et font un *benchmark* des institutions métropolitaines étrangères. Ce mouvement pro-métropolitain a également été animé par des initiatives volontaires de coopération entre districts dans certaines aires métropolitaines, notamment à Manchester. Depuis 1995, huit grandes villes en dehors de Londres ont créé un réseau, *English Core Cities Group*, qui fait du lobbying auprès du gouvernement et des instances européennes.

En 2008, le gouvernement anglais a initié une contractualisation avec les territoires d'une quinzaine d'aires urbaines, les *Multi Area Agreements*. Arrivé au pouvoir en 2010, le gouvernement Tory-Lib Dem a mis fin à cette expérience et a encouragé la création de *Local Economic Partnerships* (LEP), à la tête desquels on trouve des chefs d'entreprises. Pour mener leur mission de promotion du développement économique, les LEP traitent des questions liées à la planification et au logement, aux transports et aux infrastructures prioritaires. Dans la pratique, le rôle des LEP s'est révélé limité car ils ont un pouvoir exécutif extrêmement limité, et notamment aucune compétence officielle en matière de planification du territoire.

Le *Core Cities Group* a continué à plaider pour une décentralisation qui concernerait les plus grandes villes et agglomérations. En réponse, le gouvernement a annoncé en 2011 la mise en place d'une série de '*city deals*' qui visaient initialement les grandes villes. Les *city deals* consistent principalement en une augmentation des pouvoirs de planification économique des grandes agglomérations en échange de l'élection au suffrage universel direct d'un exécutif métropolitain. Autrement dit, le gouvernement anglais pense qu'il ne peut concéder du pouvoir à des structures métropolitaines sans l'élection au suffrage universel d'un *metro mayor*.

Les *city deals* convergent avec une initiative institutionnelle du gouvernement Brown en 2009 : les districts des grandes villes peuvent désormais associer leurs compétences sur les transports et le développement économique, en formant une *Combined Authority*, assimilable à un EPCI français. Greater Manchester a été la première association à obtenir ce statut en avril 2011. Elle associe dix districts qui rassemblent 2,8 millions d'habitants. Ses principales responsabilités couvrent les transports, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, les logements et la police. Les dix districts coopérants demeurent, il ne s'agit donc pas d'une fusion, mais d'un niveau supérieur de gouvernement au niveau de la région urbaine. L'exécutif de Greater Manchester comprend les dirigeants des 10 conseils de district. Il se réunit une fois par mois. Greater Manchester a le pouvoir d'établir des comités dans des domaines de travail comme l'urbanisme, le logement, l'environnement, les transports, la santé. Ces comités se composent d'élus locaux mais aussi de représentants d'autres partenaires, y compris le secteur privé, les organismes publics ou associatifs.

Rejoignant ce cas précurseur, huit *Combined Authorities* ont été créées de 2014 à mi 2017, le principe étant que les regroupements d'autorités locales candidatent auprès du gouvernement, qui examine alors leur projet et négocie l'octroi de compétences et de ressources. Les *Combined Authorities* acquièrent des pouvoirs supplémentaires en matière de planification économique et de transport. Les pouvoirs et les ressources attribués sont négociés au cas par cas avec l'État. Ces créations sont volontaires et ne sont pas nécessairement centrées autour d'une grande ville. Les 9 *Combined Authorities* existantes en juillet 2017 regroupent un tiers de la population d'Angleterre vivant hors de Londres. Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government Devolution Act*, autorise les *Combined Authorities* à élire un maire au suffrage universel et acquérir des compétences décentralisées par l'État, qui s'ajoutent à celles mises en commun par les districts constituants. Six agglomérations ont élu leur maire métropolitain en mai 2017, mais avec une participation faible, allant de 21% (à Tees Valley) à 34% du corps électoral (pour Cambridgeshire and Peterborough).

### **III. Les métropoles en France : un périmètre très étroit**

Le cas de l'Angleterre permet de souligner la fragilité du processus de réforme métropolitaines et les discontinuités provenant d'un changement de gouvernement. L'institution des métropoles en France semble au contraire marquée par une triple continuité. Temporelle : depuis la désignation de « métropoles d'équilibre » et des premières communautés urbaines, le point de vue de l'État n'a pas varié sur la nécessité de dépasser le niveau communal pour traiter certains enjeux. Institutionnelle : en créant un nouveau type d'EPCI et non une nouvelle collectivité territoriale (à l'exception lyonnaise près), la tradition l'emporte. Enfin, la continuité territoriale est extrême (Grand Paris et Aix-Marseille mis à part).

Sur les 15 premiers regroupements issus de la loi MAPTAM, sept n'ont connu aucun changement de leur périmètre (tableau 1, première colonne). Or, la plupart de ces territoires ont connu une forte croissance démographique et économique et un mouvement de périurbanisation au cours des dernières décennies, ce qui justifierait un élargissement de leur territoire. À l'autre extrême du tableau (colonne de droite), la création de deux « métropoles Gargantua » (Wood, 1958) a été imposée par l'État, au grand dam de la plupart des élus locaux.

Cas	Pas d'élargissement	Petit élargissement • 5 municipalités • 10 000 hab.	Moyen élargissement • 20 municipalités • 30 000 hab.	Création	
Modalité		Fusion de la métropole ou de l'EPCI urbain préexistant avec les communes d'une communauté de communes comptant moins de 15 000 habitants	Fusion de la métropole ou de l'EPCI urbain préexistant avec plusieurs communautés de communes	Décision de l'Etat : fusion d'EPCI urbains et périurbains	Décision de l'Etat : création ex nihilo d'une métropole à statut spécial
Villes	Bordeaux Brest Lyon Montpellier Nancy Nantes Toulouse	Lille (en 2017 5 municipalités, 5 900 habitants) Rennes (en 2014, 5 municipalités, 7 138 habitants) Strasbourg (5 municipalités, 6 500 habitants)	Grenoble (en 2014, communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois, 21 communes et 35 000 habitants) Nice Rouen (en 2010, 26 municipalités rejoignent la communauté d'agglomération, soit 81 161 habitants supplémentaires)	Marseille-Aix	Grand Paris

Tableau 1 : Stabilité ou changement dans le périmètre des 15 métropoles issues de la loi MAPTAM

L'institution de métropoles a parfois donné lieu à un agrandissement du périmètre qui varie en importance. À Grenoble, Nice et Rouen, les EPCI ont fusionné en amont de la loi MAPTAM. À Lille, la communauté urbaine s'est muée en métropole mais au 1er janvier 2017, il y a eu fusion avec une communauté de communes dont la population était inférieure au seuil défini par la loi NOTRe. Ce minuscule élargissement a une grande conséquence : il a impliqué le passage du conseil 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 eux-mêmes étaient (et seront demain ?) réticents à toute fusion avec des EPCI périurbains. S'agit-il de garder l'antique division du travail avec le département ? Il y a dix ans déjà, Alain Motte écrivait que, pour analyser les dynamiques territoriales clés et mettre en œuvre l'action publique, l'échelle de l'aire urbaine est considérée comme « évidente » par les gouvernements, les chercheurs et les techniciens, mais beaucoup moins par les élus locaux (Motte, 2006, pp.19-20).

Population de la métropole • population de l'unité urbaine	Population de la métropole • population de l'unité urbaine
Grand Paris (66,4%)	Aix-Marseille-Provence (117,2%)
Lyon (81,6%)	Lille (110,9%)
Bordeaux (81,0%)	Rouen (107%)
Toulouse (81,3%)	Strasbourg (105,8%)
Nantes (71,3%)	Montpellier (108,4%)
Nice (88,6%)	Rennes (136,1%)
Grenoble (88,6%)	Clermont (110,6%)
Toulon (77,3%)	Orléans (105,1%)
Tours (85,3%)	Dijon (106,7%)
Nancy (91,8%)	Brest (106,9%)
Metz (78,5%)	

Tableau 2 : Les 22 métropoles et leur unité urbaine

En conséquence, le périmètre des nouvelles institutions métropolitaines est le plus souvent étroit (tableau 2). Si on utilise la définition de la ville utilisée en France par l'INSEE, caractérisée par la continuité du bâti, on voit que la moitié des métropoles ont une population inférieure à la population de l'unité urbaine. 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. Seules les métropoles de taille moyenne (avec moins d'un demi-million d'habitants dans leur unité urbaine) ont une population supérieure à la population de celle-ci, ce qui signifie qu'elles englobent (en général modérément) les espaces périurbains. Mais ce n'est pas le cas partout, comme le montre le cas de Tours où seulement 85% de la population de l'unité urbaine est couverte par la métropole. Par contre, à Rennes, le périmètre de la métropole comprend d'importantes parties des zones périurbaines.

#### **IV. Plus de différences que de points communs ?**

Dans la mesure où les districts anglais sont en moyenne de grande taille et regroupent une population beaucoup plus importante qu'une commune française, on perçoit l'écart important entre les *Combined Authorities* avec les métropoles françaises, en termes de périmètre et de population couverte, mais surtout du fait d'un nombre beaucoup moins important d'élus locaux impliqués. Le fonctionnement des *Combined Authorities* et des métropoles françaises est également très différent. En France, la gouvernance des communautés urbaines (devenues métropoles) a souvent été décrit par les chercheurs comme étant complexe, notamment à travers les relations entre les représentants de la commune-centre et les maires des autres communes, d'un moindre poids démographique, économique et politique (Louargant et Le Bras, 2015). En Angleterre, la régulation territoriale est plus « équilibrée » (Leclercq et Loew, 2017). Dans le Greater Manchester, par exemple, les poids démographiques des villes regroupées (Salford, Trafford, Odham...) sont moins dissymétriques qu'en France, même si la ville-centre domine. La planification urbaine et la gestion des services sont entièrement cédées à la *Combined Authority*, alors qu'en France ce point pose problème. Chaque district est représenté par un élu qui a auparavant voté la mise en place d'un plan stratégique urbain et économique à l'échelle de la *Combined Authority*.

Le gouvernement anglais encourage l'association des districts et du secteur économique dans des partenariats formalisés qui jouent aujourd'hui un rôle non négligeable dans les décisions des *Combined Authorities*, notamment dans la priorité donnée au développement économique. Dans le cas français, l'instauration des conseils de développement ne débouche, au mieux, que sur l'enrichissement de la décision des exécutifs métropolitains. Par ailleurs, les *Combined Authorities* ont rôdé cette année l'élection directe du *metro mayor*. En France, l'exécutif métropolitain ne jouit pas de cette légitimité mais s'ancre dans la relation forte qu'a chaque municipalité avec les électeurs concernés.

Le gouvernement anglais a un poids très fort dans les formes de coopération métropolitaine. En effet, les districts qui se regroupent négocient avec l'État ses compétences et ses ressources. En France, les champs d'action et les moyens des métropoles sont inscrits dans la loi et leur mise en œuvre ne pose pas de problème majeur en raison de trois décennies de gestion locale. L'État français se trouve loin des territoires et les pactes métropolitains s'apparentent le plus souvent une liste de projets définis par les métropoles.

La faiblesse politique des grandes villes anglaises conduit à ce que les *devolution deals* ne soient pas réservés aux grandes agglomérations, ce qui n'est pas imaginable en France. Ainsi, plusieurs *devolution deals* ont été signés avec des espaces non métropolitains, voire ruraux, tels que la Cornouaille ou Greater Lincolnshire. L'établissement de nouvelles relations entre l'État et le local, et entre autorités locales elles-mêmes, ne tourne donc pas autour de la figure métropolitaine, en dépit des rapports qui pointent, comme en France, que les grandes villes sont les lieux privilégiés de l'innovation et de la création de richesse. En France, par contre, la question métropolitaine est

attachée à celle des grandes villes, dont certains élus ont lancé depuis vingt ans des projets urbains audacieux et marquants (opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d'affaires...). Le mouvement de coopération intercommunale qui a jeté les bases de la création des métropoles serait-il un enfermement ? Pour un observateur étranger, la création des métropoles en France s'assimile, pour les plus peuplées d'entre elles, à la création d'une très grande municipalité urbaine (puisque l'on est dans l'unité urbaine), mais sans supprimer les communes existantes. Le pouvoir métropolitain est majeur au plan politique, acteur en matière de projets, mais étrié au plan spatial. Comment peut-il recevoir l'injonction de coopérer avec des espaces périurbains qui font partie du système métropolitain mais revendiquent d'être autonomes ?

## **Bibliographie**

- 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.
- Lefèvre, C. (1998): Metropolitan government and governance in western countries: A critical review, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 22 (1), pp. 9-25.
- Louargant S., Le Bras D. (2015), L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble, in Lefevre M.-C. (dir.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*, Paris, Le Moniteur.
- Motte A. (2006), La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), Paris, PUCA.
- Sharpe L.J. (ed.) (1995), *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*, Chichester, Wiley.
- Sykes O., Nurse A. (2017), Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? *Pôle Sud*, n°1.
- Wood R. (1958), Metropolitan government, 1975: an extrapolation of trends. The new metropolis: greenbelt, grass roots or Gargantua?, *American Political Science Review*, Vol. 52, pp. 108-122.