

## La territorialisation à l'épreuve des réformes territoriales (et vice versa) : approche comparée internationale

*Compte-rendu des 5<sup>es</sup> journées de l'axe Actions et territorialisations*

**Paris, 29&30 juin 2017**

Ces 5<sup>es</sup> journées de l'axe Actions et territorialisations se sont déroulées les 29 et 30 juin 2017 et ont réuni une trentaine de personnes.

À partir du constat de la multiplication des réformes territoriales dans nombre de pays, le séminaire proposait de conduire une approche comparative à travers la mise en regard de différents cas nationaux (Canada, Maroc, Italie, Suisse, Royaume Uni, France). Cette démarche devait permettre de comprendre comment ces réformes résultent, produisent ou réclament des formes particulières de territorialisation.

### **Des 6 études de cas...**

Les 6 interventions détaillant les réformes territoriales en cours au Canada (Anne Mévellec), en France (Jérôme Dubois), en Italie (Valeria Fedeli), au Maroc (Daniel Béhar), au Royaume-Uni (Stephen Hall) et en Suisse (Frédéric Giraut) permettent de distinguer trois modalités de remaniement de l'architecture des gouvernements locaux.

Une première consiste en la suppression d'un niveau. Ce fut le cas au Québec avec les régions, en Angleterre avec les Metropolitan councils. Une deuxième modalité est celle de la fusion. On peut penser ici au cas français depuis 2015, avec les régions et les communes (formation de communes nouvelles). Cette modalité entraîne ipso facto un élargissement du périmètre d'action. Une troisième modalité nous intéressera plus encore car, si elle produit un nouveau périmètre, elle est accompagnée d'un changement majeur : la création d'institutions de gouvernement du nouvel espace. On pense ici aux régions au Maroc (mais l'exemple est assez limité car on peut parler de décentralisation en trompe-l'oeil) et surtout aux instances d'administration des plus grandes villes en Angleterre, France et Italie, appelées respectivement combined authorities, métropoles et citta metropolitana.

Cette mise en place de nouveaux paliers de gouvernement local doit être distinguées des arrangements souples permettant une coopération entre collectivités, comme c'est le cas en Suisse et comme cela a existé en France (Pays) ou en Angleterre (Multi Area Agreements). En effet, il est très rare que ces soft spaces deviennent des hard spaces, c'est-à-dire des gouvernements locaux dotés de compétences, de ressources et d'un périmètre où leur intervention est légitime.

Enfin, les interventions ont souligné la diversité des formes de gouvernement des grandes villes, au sein d'un même pays (pour la France, Jérôme Dubois présente 6 statuts) et évidemment à travers les Nations. Ainsi, le Grand Paris et le Grand Montréal ont été décrits comme étant des formes particulièrement limitées d'administration, face notamment au poids des communes.

### **... à leur mise en perspective transversale**

#### **Des modes et modalités de mise en débat des réformes territoriales**

Une première série d'échanges a illustré les questions qui se posent lorsqu'on interroge les modalités de mise en débat des réformes territoriales, la possibilité d'y associer différents partenaires et acteurs et les modalités de cette association. Pourquoi met-on en débat la réforme, quelles sont les attentes de la société, quels sont les enjeux de la réforme, c'est-à-dire ce que l'on a à gagner ou perdre à sa mise en œuvre ? Qui met en débat et pilote la réforme ? Avec qui est-elle discutée ? Quels sont les objets mis en débat ? Quelles sont les modalités du débat ? Quelles sont les temporalités et les lieux de ce débat ?

Les échanges ont en particulier insisté sur :

- la place et le rôle des « grands élus locaux », qui existent et vivent à travers les gouvernements locaux, dans la mise en débat des réformes territoriales ;
- l'importance de l'observation d'éventuels contre-pouvoirs lors du processus d'élaboration puis de mise en œuvre des réformes ;
- la difficulté de penser la gouvernance des territoires alors qu'ils sont de plus en plus construits par des flux.

Hormis le cas de la Suisse où la votation citoyenne est omniprésente à l'échelle cantonale pour décider des modifications de l'architecture territoriale, l'avis des citoyens n'est pas sollicité. Le recours au suffrage universel direct pour l'élection de délégués métropolitains reste très timide. Elle a été testée dans deux métropoles italiennes et au Royaume Uni, avec des taux de participation de l'ordre de 20 %.

### **En deçà et au-delà des périmètres...**

Une deuxième série d'échanges a permis de constater :

- que la recherche d'un « grand » périmètre reste la motivation des réformes territoriales appliquées aux espaces urbanisés ;
- que derrière un paravent économique (cf. dernières avancées de la Nouvelle économie géographique ou de l'économie territoriale), les enjeux des réformes territoriales restent du politique, du partage du pouvoir et de la capacité à allouer les ressources ;
- qu'en fonction du contexte, des histoires politico-administratives et de l'ambition portées par les acteurs de tous niveaux, ces réformes sont plus ou moins audacieuses ou timides ; et qu'il existe certainement une spécificité française qui serait de créer des métropoles institutionnelles presque systématiquement plus petites que leurs aires urbaines.

### **... la question de la territorialisation**

Bien que sous-jacente à toutes les interventions, la question de la territorialisation n'a que peu été explicitée.

Une troisième série d'échange insiste :

- sur la nécessité d'insérer les réformes territoriales dans un cadre plus large, celui des recompositions territoriales dont elles ne constituent qu'une modalité et qu'un temps dans un processus ininterrompu de réorganisation et d'inscription spatiales des pouvoirs institutionnels ;
- sur la nécessité de développer et de consolider une théorie de la territorialisation pour dépasser la situation actuelle d'usage différencié selon les disciplines et les situations concrètes d'action publique s'en réclamant. De ce point de vue, l'importance de reconsidérer, à l'aune des dynamiques socio-spatiales les plus contemporaines, les travaux séminaux de Claude Raffestin sur l'écogénèse territoriale a été soulignée ;
- sur la possibilité de mettre en miroir, pour mieux concevoir la territorialisation, réforme territoriale et institutionnalisation des dynamiques socio-spatiales telles que conçues, entre autres, par Anssi Paasi autour de 4 « formes » ou dimensions en perpétuelle interaction : forme territoriale, forme symbolique, forme institutionnelle et établissement dans l'organisation spatiale et la conscience sociale de la société.

## **Comité d'organisation**

Julien Aldhuy (Lab'urba) [julien.aldhuy@u-pec.fr](mailto:julien.aldhuy@u-pec.fr)

Christophe Demazière (CITERES) [christophe.demaziere@univ-tours.fr](mailto:christophe.demaziere@univ-tours.fr)

Grégoire Feyt (PACTE) [gregoire.feyt@univ-grenoble-alpes.fr](mailto:gregoire.feyt@univ-grenoble-alpes.fr)

Pierre-Antoine Landel (PACTE) [pierre-antoine.landel@univ-grenoble-alpes.fr](mailto:pierre-antoine.landel@univ-grenoble-alpes.fr)

## Résumés des interventions

### Réformes territoriales : de la régionalisation à la municipalisation du Québec

Anne Mévellec, Université d'Ottawa

Les municipalités canadiennes sont traditionnellement et légalement considérées comme des créatures des provinces, or au Québec, elles viennent d'être reconnues, dans le projet de loi 122, comme des gouvernements de proximité. Cette réforme de 2016 apporte une réponse originale au problème récurrent de la fragmentation municipale québécoise. Elle confirme, d'une part, le primat donné au palier municipal et l'abandon d'un modèle régional partenarial inédit dans le contexte canadien. D'autre part, elle ajoute un nouvel épisode légal et financier dans les relations complexes qu'entretiennent le gouvernement provincial et les municipalités, dont les grandes villes et leurs élus seront les principaux bénéficiaires.

Pour contextualiser et analyser cette dernière réforme, on présentera dans un premier temps le modèle municipal canadien traditionnel (hyper fragmenté et quasi subordonné (Andrew, 1995 ; Chiasson & Mévellec, 2014), la tangente régionale et partenariale adoptée par le Québec, ainsi que la redéfinition de la carte municipale avec des fusions imposées au tournant des années 2000. Ces éléments permettent de dresser un premier portrait institutionnel et politique dont la cohérence est parfois difficile à percevoir.

Dans un deuxième temps, on s'intéressera aux réformes ayant eu lieu depuis l'arrivée du parti libéral au pouvoir en 2003 (gouvernements de J. Charest puis de P. Couillard) qui, bien que concernant des aspects variés de la gouvernance territoriale (échelon territorial privilégié, suppression d'institutions, modification des principes de financement, présence institutionnelle des parties prenantes) semblent trouver une certaine cohérence dans un double mouvement de municipalisation et l'urbanisation du territoire. En cela, le Québec rejoint certaines tendances canadiennes présentes en Alberta et en Ontario, misant à la fois sur l'autonomisation des municipalités et sur l'affirmation de relations asymétriques entre les gouvernements provinciaux et municipaux.

#### *Orientations bibliographiques*

Andrew C., 1995, « Provincial-Municipal Relations; or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordinations Revisited », *Canadian metropolitics*, ed. James Lightbody, p. 137-160, Toronto: Copp Clark.

Chiasson G., Mévellec A., 2014, « The 2013 Quebec municipal elections: what is specific to Quebec? », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne de recherche urbaine*, 23(2), p. 1-17.

Mévellec A., Chiasson G., Fournis Y. (à paraître), « De "créatures du gouvernement" à "gouvernements de proximité" : trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », *Revue française d'administration publique*.

## La mise en métropole de la France

Jérôme Dubois, Aix-Marseille Université

### *I - Le contexte, entre modèle international et spécificités territoriales françaises*

Les initiatives françaises visant à créer de puissants ensembles urbains sont loin d'être un phénomène isolé. Partout sur la planète la plupart des États favorisent aujourd'hui la naissance de pouvoirs urbains aptes à s'insérer dans les flux mondiaux, qu'ils soient économiques, culturels ou intellectuels.

Dans cette course de vitesse visant à attirer hommes et capitaux la constitution de pouvoirs urbains intégrés aptes à piloter de grands projets d'aménagement semble être une recette partagée. Pourtant dans le cas de la France s'ajoutent à ces considérations des débats plus spécifiques comme celui de la simplification du mille-feuille territorial ou la volonté d'imposer une rationalisation de la carte intercommunale dans le but assumé de diminuer les dépenses publiques. Un dernier argument, celui de la solidarité territoriale, peut être avancé. Face à un État désargenté qui peine à assurer une politique traditionnelle de solidarité nationale entre les territoires il revient désormais aux communes les plus riches d'aider directement les plus pauvres.

On notera que ce débat est très récent. La globalisation entraîne aussi, et c'est le paradoxe, une forme de reterritorialisation de l'économie à l'échelle des villes selon la thèse de S. Sassen dans *Global city*. Le capital aurait aussi besoin d'un ancrage. Une partie de ces réflexions nous viennent des E-U, encore que là-bas aussi ces réflexions sont récentes « l'intérêt stratégique de l'aire métropolitaine pour le développement de l'économie nationale a été identifié aux EU dès le début des années 90 avec l'invention de nouveaux concepts comme *edge cities*, *metropolitan linkages* et plus tard *cluster* sans pour autant instaurer un lien de dépendance entre la pertinence de cette échelle et l'économie de la connaissance. Le redéploiement spatial de l'urbain est d'ailleurs identifié aussi bien pour les grandes villes que pour les moyennes villes, comme l'indiquent les catégories aires métropolitaines et aires micropolitaines ».

Dans ce contexte de fabrication d'une pensée mondialisée sur la métropole la France est pourtant restée assez frileuse, en dépit des travaux pionnier de P. Veltz sur l'économie d'archipel. Tant l'intercommunalité issue des lois Chevènement que les SCoT issues de la loi SRU, fondement du système actuel, n'ont pas été pensées à cette échelle. Les expérimentations et les arrangements multiples liés à l'interSCoT, sur les rares territoires sur lesquels il a fait l'objet d'un peu d'ambition, viennent nous rappeler la fragilité et le bricolage de telles démarches. Face à des pouvoirs urbains forts, les gouvernements successifs ont utilisé une stratégie largement fondée sur le libre consentement des territoires. Le saut actuel n'en paraît que plus violent.

En France citons les travaux de Laurent Davezies qui relèvent « le printemps des grandes métropoles » dans les bouleversements de l'économie monde. Face à la désindustrialisation qui touche peu ou prou l'ensemble des pays européens, le constat est sans nuance « les services supérieurs (numérique, conseil aux entreprises, ingénierie et études techniques, etc.) continuent à créer des emplois dans un contexte de grave décrue de l'emploi total du pays, ce qui permet à une poignée de grandes aires urbaines de tirer leur épingle du jeu ».

Pour autant les changements de regards vont prendre du temps. En matière de statistiques, il faut attendre 2002 pour que l'Insee s'intéresse à la typologie des emplois qui permet aux chercheurs d'inventer la catégorie des emplois métropolitains supérieurs. En 2009 sera forgée la notion de cadres des fonctions métropolitaines dans la même logique.

De même le découpage des aires urbaines à partir de 2010 ne fait plus de différences entre espace à dominante urbaine et espace à dominante rurale. En mixant continuité du bâti et approches fonctionnelles en termes de mouvements domicile travail, et en incluant les communes « multipolarisées » difficilement rattachables à une seule aire urbaine on arrive à inclure 95% des Français dans l'attraction d'une aire urbaine.

Même chose en termes institutionnels. David Le Bras le montre dans un article sur la socio genèse de la loi MAPTAM et son remarquable détricotage par les sénateurs contre l'assemblée et le gouvernement. L'apparition de ce terme de métropole dans le paysage institutionnel remonte à la fin 90 à travers la Datar et quelques rapports parlementaires. Mais rien de vraiment substantiel en définitive. Comme d'autres l'auteur remarque le gap entre les grands travaux théoriques sur la ville globale (Sassen), la ville des flux (Castells) les métapoles (Ascher) ou l'économie d'archipel (Theys) et les petits arrangements législatifs qui se contentent de vouloir rassembler ces ensembles urbains sans stratégie prédéfinie.

## *II - Une tentative d'institutionnalisation en partie négociée*

### Les métropoles super EPCI

Dans la loi de 2014, la métropole dispose d'une compétence générale en vue de proposer "un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional" (art. 43).

Pour ce faire, les métropoles s'adossent à un régime des compétences obligatoires des communautés urbaines que bien souvent elles viennent remplacer. SCOT, PLUI, mobilités... et de nombreuses compétences techniques restent donc au programme. Les nouveautés relèvent presque exclusivement du champ de l'environnement et de l'économie. En matière d'environnement la loi prévoit un certain nombre de transferts automatiques des communes à l'EPCI : eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations, gestion des déchets ménagers et assimilés, lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, contribution à la transition énergétique, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-énergie territorial, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, gestion de réseaux de chaleur, infrastructures de charge des véhicules électriques ou hybrides, gestion des plages concédées par l'État... En matière de développement économique, les métropoles voient leurs compétences étendues au copilotage des pôles de compétitivité et à l'accompagnement à l'enseignement supérieur et à la recherche notamment.

### Le développement de la contractualisation territoriale

La nouveauté n'est donc pas tant dans l'évolution des rapports au sein du couple commune / EPCI, elle concerne plutôt les rapports entre la nouvelle métropole et les collectivités de rang supérieur et l'État. Le texte prévoit notamment le transfert obligatoire aux métropoles des routes départementales à défaut de convention avec le département avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Mais par voie conventionnelle, les nouvelles métropoles pourraient aller plus loin. Elles pourraient récupérer la gestion de l'attribution des aides pour le logement, l'action sociale, l'insertion ou les jeunes en difficulté notamment, compétences jusqu'à présent exercées par les départements. De même, la loi prévoit la possibilité pour la région de transférer à la métropole la construction et l'entretien des lycées et le développement économique. Enfin, l'État également pourra céder certaines de ses compétences au nouvel EPCI en particulier en matière d'aides au logement locatif social, d'aides à la pierre et de droit au logement. Plus intéressante, une métropole peut obtenir, à sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures jusque-là relevant de l'État.

### Les grandes villes à statut dérogatoire

Mis à part l'incertitude quant aux transferts par voie de convention, les compétences des métropoles de droit commun sont assez simples à cerner. Il n'en va pas de même pour les trois métropoles particulières. De ce point de vue la loi est paradoxale. Si elle donne un statut métropolitain particulier aux trois grandes villes françaises c'est pour en diminuer fortement les compétences dans le cas du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. La lecture des débats parlementaires montre des discussions vives entre l'Assemblée, favorable à des compétences proches de celles des métropoles de droit commun pour ces deux villes, et le Sénat, aux positions beaucoup plus minimalistes compte tenu de franches oppositions locales. Le texte de loi reflète finalement la volonté du Sénat de ne pas effrayer encore davantage les élus locaux sur les territoires concernés. Le cas de Lyon est singulier puisque la loi vient au contraire acter l'existence d'un fort consensus local autour de la nécessité de renforcer encore davantage la communauté urbaine.

Le Grand Paris aura donc des compétences obligatoires uniquement en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de politique locale de l'habitat et de la ville, de développement et aménagement économique, social et culturel et de protection et de mise en valeur de l'environnement. Compte tenu du flou de ces grandes compétences la plupart demanderont une définition précise de l'intérêt communautaire, avec le risque d'une définition à minima. Pour les autres compétences il est prévu une période transitoire durant laquelle les conseils de territoires exerceront les compétences aujourd'hui exercées par les différents EPCI. La loi prévoit également des possibilités de rétrocession de certaines compétences de la métropole en direction des communes. Si la loi a créé un seul EPCI à l'échelle de Paris et des trois départements de la petite couronne – avec possibilité pour les communes limitrophes de demander leur adhésion – force est de constater une rationalisation en trompe-l'œil puisque la loi officialise trois niveaux de pouvoirs – communes, conseils de territoire et EPCI du Grand Paris – qui devront apprendre à composer.

Le cas de la métropole provençale est tout à fait similaire. La fusion de six intercommunalités autour de Marseille se voit dans les faits nuancée par la création de conseils de territoire sur le périmètre des anciens EPCI. Si de par la loi la métropole marseillaise dispose des compétences des métropoles de droit commun, la réalité pourrait être différente compte tenu de la possibilité qui lui est offerte de rétrocéder une partie de ses compétences. Les conseils de territoire seront obligatoirement consultés par le conseil de métropole pour toute décision les concernant, ils pourront émettre des vœux et disposeront du droit de mettre les questions les concernant à l'ordre du jour du conseil de métropole. Comme pour le Grand Paris ils pourront se voir déléguer par la métropole l'exercice de certaines compétences. S'il n'y a formellement qu'un seul EPCI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le territoire expérimente *de facto* une toute nouvelle gestion à trois niveaux du bloc communal.

Le cas de la métropole lyonnaise est plus original. Compte tenu du consensus politique existant localement, le législateur est allé beaucoup plus loin. Sur le périmètre de l'ancienne communauté urbaine, la nouvelle métropole va fusionner les compétences à la fois de l'intercommunalité et du département du Rhône. La loi fixe comme mission au nouvel EPCI « d'améliorer la compétitivité et la solidarité » sur ce nouveau territoire et lui attribue notamment toutes les compétences en matière d'insertion et de protection des publics fragiles jusque-là exercées par le conseil général. Comme pour les métropoles de droit commun la métropole pourra également négocier par voie conventionnelle de nouvelles compétences auprès de la région et de l'État.

### *III - Des enjeux et des outils à inventer à cette nouvelle échelle*

Sans être exhaustif, je vois quatre points à suivre :

Le premier concerne les mécanismes d'intégration institutionnelle en particulier pour les 3 grandes métropoles françaises à statut particulier. D'un point de vue institutionnel, la France post décentralisation a su favoriser l'émergence de pouvoirs urbains forts porteurs de projets urbains emblématiques, mais par contrecoup a pris du retard en termes de planification de vastes régions urbaines. C'est ce que viennent nous rappeler les multiples formes de résistances locales face à la construction de grandes métropoles à l'échelle européenne. Ces tentatives de rationalisation de l'intercommunalité à des échelles inédites en France viennent se heurter à l'autonomie des pouvoirs urbains issus des lois de décentralisation.

Ces stratégies visant à dépasser les cloisonnements institutionnels s'appuient pourtant sur les lois de décentralisation qui ont permis la naissance de maires forts. Chassez l'institutionnel et il revient au galop. Certains auteurs nous ont pourtant rappelé tout au long de la décennie 2000 que les principaux leaderships territoriaux se sont organisés autour de grands élus urbains (Le Galès, 2003, Pinson, 2004). C'est ce qui explique les succès de la loi autour des grandes villes de province ayant déjà organisé leurs modes de coopération autour de leur première couronne, les métropoles n'étant jamais que des super communautés urbaines. En revanche, là où le changement d'échelle était nécessaire, sur des aires urbaines de plusieurs millions d'habitants, les succès sont plus mitigés parce que remettant fondamentalement en cause 30 ans d'autonomie locale. Il s'agit donc de comprendre :

- Le défi de l'intégration des volontés communales à tous les niveaux et quelle que soit leur taille, les plus petites n'étant pas nécessairement désavantagées ! gérer le non-dit d'une gouvernance territoriale qui laisse encore la part belle aux communes, mais pour combien de temps ? Cela renvoie aussi à la question de l'évolution du mode de scrutin dont curieusement on ne parle plus beaucoup aujourd'hui.

- Les phénomènes de délégation de compétences de la métropole au conseil de territoire qui ont la possibilité de gérer un budget annexe, d'avoir des prérogatives de droit public (passer des marchés, décider dans son champ de compétence) et avoir du personnel dédié. Mais ce personnel reste in fine rattaché à la métropole. Il fixe son règlement intérieur. Dans la loi la métropole a théoriquement 6 pages de compétences obligatoires, mais jusqu'en 2019 une partie de ces compétences sont automatiquement retransférées sauf avis contraire aux conseils de territoire sauf 15 compétences hyper stratégiques : bref on re-détricote immédiatement. Sauf si le conseil de territoire à la majorité des 2/3 décide de ne pas retransférer certaines compétences.

Le second point concerne les outils et les politiques publiques qui n'ont pas été pensés à cette échelle. Certes, la décennie 90 a vu naître quelques critiques sur la gestion trop localisée par les projets urbains au profit d'un regard plus large embrassant l'ensemble du territoire. Les défis de l'étalement urbain, de la ségrégation sociale et des grandes zones d'activités, de la consommation d'énergie ou la congestion des principaux réseaux de transports s'accommodent mal des limites communales. De ce point de vue la loi SRU en créant les Scot et la loi Chevènement en créant l'intercommunalité moderne ont permis quelques avancées, mais jamais à une véritable échelle métropolitaine.



En définitive, le débat sur les métropoles illustre cette tension entre deux échelles, celle du projet urbain porté par la ville acteur mis en avant depuis bientôt 30 ans et celle de la planification stratégique à l'échelle des régions urbaines qui reste totalement à inventer en France. Daniel Behar l'analysait récemment pour le Grand Paris en montrant la difficulté de la puissance publique de concevoir son intervention à ces nouvelles échelles ce n'est pas qu'un problème d'argent. On ne sait pas faire de l'aménagement à cette échelle et dans un contexte hyper évolutif : sur le grand Paris on passe d'une philosophie développement éco (cluster éco et dev éco) à une vision plutôt attractivité résidentielle pour faire du développement et on bascule sur du logement et aujourd'hui que la conjoncture logement s'améliore il devient moins prioritaire... quel fil rouge pour un territoire à cette échelle ?

La question des outils devient centrale : comment faire un Scot métropolitain, un ou des PLUI métropolitains, avec quel niveau de liberté laissé aux communes et quelles règles à partager ? Comment faire vivre ces grands choix stratégiques ? le Grand Paris et les contrats de développement territoriaux, mais ça n'aurait pas marché, La Métro à Grenoble a tenté les contrats d'axes le long du tram... et Aix Marseille réfléchit ?

Quels récits pour recoudre des territoires que tout oppose ?

Par-delà les querelles institutionnelles ou le changement d'ambition des outils, c'est bien là le grand défi de ces nouveaux ensembles urbains polycentriques : mettre en désir la multiplicité et la diversité, pensées comme une force collective. Cela va à rebours de ce que l'on promeut depuis des décennies. Si je prends la métropole provençale comme exemple, il ne s'agit pas tant d'inventer de nouveaux modes de gestions qu'un grand récit dans un contexte métropolitain. Il reviendrait à la métropole la lourde charge de recréer un sentiment d'ancrage territorial et social dans une société en perte de repère, ce qui passe à la fois par les aménités physiques et la construction de sens. Ce récit identitaire devra chercher à raccrocher tous les wagons du territoire, des plus riches aux plus éloignées, spatialement et socialement. Cela passe par des politiques publiques équitables, dont l'accès à la nature, et par la création d'un sentiment d'identité. Cet enjeu est particulièrement fort en France puisque le gouvernement a décidé de doter les nouvelles métropoles, dans la lignée des communautés urbaines, d'un très grand nombre de compétences. Ce faisant il n'a pas facilité leur tâche !

La négociation avec l'État

Ce dernier point ne concerne pas spécifiquement les métropoles, mais l'ensemble des collectivités. Toutefois compte tenu de leurs visibilité dans l'organisation territoriale de la République il y a fort à parier qu'un regard attentif leur sera porté. C'est ce que montre le Pacte État-métropoles signé en juillet 2016 par le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles françaises qui, avec son volet dit « contrat de coopération métropolitaine », promeut des « alliances » entre les métropoles, leurs agglomérations et les territoires proches (périurbains, ruraux, villes moyennes...), en vue de développer une solidarité territoriale, des complémentarités et un renforcement mutuel. Plus globalement on se souviendra de la volonté du nouveau président de faire porter une partie de l'effort du redressement des comptes publics sur les collectivités (moins 10 milliards d'euros et moins 70 000 postes), mais surtout de lier les transferts de l'État à la réalisation d'objectifs d'économie chiffrés. Si l'on en croit le discours de campagne ou la parole relayée par certains des ministres du nouveau gouvernement le chef de l'État souhaiterait passer un pacte avec les collectivités dans lequel elles s'engageraient sur un certain nombre d'économies, notamment en fonctionnement et en masse salariale. Des métropoles sous tutelle ?

## **Mind the Gap: Metropolitan Reforms, Reducing the New Space-Society Relationships or Contributing to the Crisis of Politics and Institutions?**

Valeria Fedeli, Politecnico Di Milano

The contribution aims at describing and discussing the persisting distance between processes of institutional reform reframing the state/territory relationship and the way in which the urban (and society) is re-organised in contemporary world (Brenner, 2014; Brenner, 2016). In particular, recent metropolitan reforms, ongoing in many European States (France, as well as Italy, but also UK) appear to be based upon a quite traditional logic of sovereignty, dating back to XXth century institutional design. Many of these reforms processes are engaging a large number of elected and non-elected officials in the revision of the geographies and structure of current territorial institutions, generating expectations even in the larger public discussion. Actually, some of these large efforts are producing results, which look far away from a consistent and innovative redefinition of the citizenship/sovereignty nexus in relation to the changing organisation of space-society relationship. Whereas urban studies keep on describing a world that would deserve a new institutional framework to be governed, in particular in connection with the effects of processes of regional urbanization and the emergence of new agency geographies, institutional reform seem to be generated out of other rationales and logics. This can be seen as a sort of constant in the history of institutional reforms: in other words, institutional design and planning /urban studies remain on their distant positions. Is this constant destined to play a political role? Can this persisting gap be one of the explanations of the crisis of the institutions and the crisis of politics? The Italian case will be the starting point of the contribution; on the 4th of December 2016, a constitutional referendum was due to approve, among others, a reform of the Senate into an indirectly elected chamber and the cancelation of Provinces –the second tier institution– in favour of Metropolitan cities. Analysing the unexpected failure of the referendum (but also in face of the current confusion of the national political situation), the paper will present the limited results of the two-year process of implementation of the law 56/2014 –finally introducing “metropolitan cities” in the Italian context. It will try to discuss to what extent the first symptoms of failure of these new territorial institutions could further contribute to the crisis of politics and institutions, rather than reduce the gap between institutional design and socio-spatial challenges, as originally foreseen by the national policy-makers.

### *References*

- Balducci A., Fedeli F., Curci F. (eds.), 2017a, *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds.), 2017b, *Post-Metropolitan Territories: Looking for a New Urbanity*, Routledge, London-New York.
- Brenner N., 2016, *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Fedeli, V., 2016, *Metropolitan governance and metropolitan cities in Italy: outdated solutions for processes of urban regionalisation?* DOI: 10.1007/s13147-016-0430-7. p. 1-10. In *Raumforschung und Raumordnung*.



## La « régionalisation avancée » au Maroc

### La décentralisation : figure imposée de la modernisation territoriale ?

Daniel Behar, EUP Lab Urba

Comme dans bien des pays, l'organisation territoriale du Maroc se caractérise par une décentralisation en trompe l'œil, l'État maîtrisant de fait l'ensemble des décisions et des moyens d'intervention, et les pouvoirs locaux se concentrant sur le fonctionnement plus ou moins clientéliste des services urbains.

Depuis les années 2000, avec le règne de Mohammed VI, le Maroc est engagé dans un profond et rapide processus de modernisation économique et sociale qui directement ou indirectement intègre une dimension territoriale. D'un point de vue territorial, on peut décrire ce processus selon trois séquences successives et trois objets de modernisation : les politiques sectorielles, puis la question urbaine et enfin la régionalisation.

Le processus de modernisation s'est bien évidemment structuré dans un premier temps autour des politiques sectorielles de l'État, et plus précisément celles à vocation économique. Ont été ainsi conçus, avec l'appui massif de l'expertise internationale, des plans programmes sectoriels (industrie, commerces, agriculture, tourisme, logistique...), concentrant les investissements de l'État autour d'objectifs précis, déclinés en actions localisées : stations touristiques, zones industrielles dédiées... Dans ce processus de modernisation, le territoire est le simple support des opérations programmées au niveau national, à charge ensuite aux acteurs locaux déconcentrés ou décentralisés d'effectuer les ajustements nécessaires (desserte, réseaux...). La modernisation suit dans ce cas une logique a-territoriale.

Le basculement urbain du Maroc au milieu des années 2000 a conduit les autorités gouvernementales à concentrer ensuite leurs efforts sur la question urbaine. Cela a pris trois formes. En premier lieu, il s'est agi d'organiser des programmes ciblés de « mise à niveau » sociale ou fonctionnelle (programme Villes sans bidonvilles...). Ensuite, face aux contraintes réglementaires et administratives handicapant la production urbaine, l'État a multiplié l'usage de la dérogation. Les plus spectaculaires d'entre elles ont porté sur la réalisation de villes nouvelles concédées à un opérateur para-public de production massive de logements. Enfin, c'est au travers de dispositifs d'exception, en recourant à des agences dédiées, que l'État a pu mettre en œuvre ses opérations majeures de développement urbain dans les grandes villes du pays : port de Tanger Med, opération du Bouregreg à Rabat-Salé, Corniche de Casablanca... L'extra-territorialisation apparaît là comme la condition du processus de modernisation.

Émergeant dans un contexte politique singulier, autour de la question géopolitique des régions du Sud et au moment du printemps arabe, le processus de régionalisation semblait lui adopter une autre voie : celle d'une régionalisation cherchant à combiner décentralisation et déconcentration pour engager une dynamique de différenciation progressive. Sous la pression du contexte politique qui a conduit à fixer – dans la nouvelle Constitution elle-même – des délais très courts de mise en œuvre, cette réforme commence à s'appliquer aujourd'hui dans des conditions politiques et techniques qui ne semblent pas permettre de répondre aux intentions affichées. C'est à une « pseudo-territorialisation » que l'on semble assister.

A-territorialisation, extra-territorialisation et enfin pseudo-territorialisation, telles seraient les trois figures du processus de modernisation territoriale au Maroc. Au travers du cas marocain, deux questionnements d'ordre plus général émergent. Le premier a trait à la pertinence de l'injonction des bailleurs internationaux (Banque mondiale...) à la décentralisation comme condition au développement des pays du sud. Le Maroc ne met-il pas en évidence une autre voie ? À quelles conditions et à quel prix ? Cette interrogation est redoublée par ce que l'on peut observer dans les pays – en particulier la France – ayant mis en œuvre un processus substantiel de décentralisation. On peut en effet y faire l'hypothèse que cette décentralisation n'a pas été non plus vecteur d'une dynamique de territorialisation de l'action publique. Ce constat interroge d'autant plus dans le contexte actuel de crise politique et fonctionnelle de la décentralisation.

### *Orientations bibliographiques*

Commission consultative de la régionalisation, *Rapport sur la régionalisation avancée Royaume du Maroc*, 2011.

Behar D., « La décentralisation a-t-elle encore un avenir ? », *Pouvoirs locaux*, n° 109, 1/2017.

Behar D., « La différenciation territoriale », in Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017.

## **City Region Deal-Making and Combined Authorities in England: A Lost Opportunity for Devolution?**

Stephen Hall (University of the West of England Bristol) and John Mawson (University of Durham)

The paper's principal argument is that the current vogue for city regional governance in England represents the residual of a flawed and highly asymmetrical restructuring of territorial governance of the UK pursued in the past 20 years. The paper is structured in two parts. Part one presents a critical chronology of the reform of territorial policy and governance in England since World War Two. The narrative of the 'North South divide' has dominated the British space economy since the middle of the twentieth century. Following World War Two, a Keynesian 'traditional' regional policy sought to address disparities between regions through a system of differentially applied development incentives and constraints. The importance of traditional policy was much diminished (although partially commented by European Union regional policy) during the mandate of Margaret Thatcher (1979 to 1990) which advocated a market-led approach to resolving spatial inequalities. The government of Blair and Brown (1997 to 2010) re-established a comprehensive regional policy but, crucially, no longer informed by a Keynesian redistributive logic, but one that emphasised the endogenous development of regions based on Porterian notions of competitive advantage. However, the failure of a referendum in North East England to install a fully elected Regional Assembly signalled the beginning of the end of the Labour regionalism project and the emergence of the city region debate. Labour's regional agenda was displaced by the Coalition government's commitment to localism. A weak infrastructure of city region planning based on new business led organisations (Local Enterprise Partnerships) and a formal 'duty to cooperate' on local planning authorities was introduced. This programme, criticised as representing a strategic vacuum, has been (partially) corrected since 2011 by the introduction of city region 'deal making' (a process of strategic "contractualisation" between central government and local authorities), the Northern Powerhouse (a meta-planning region encompassing the major city regions of Northern England to counter balance the economic dominance of London, and combined authorities (legal structures that permit two or more local authorities to merge statutory powers). Part two presents a critique of these new arrangements. It is argued that the government's stated aims and objectives are vague, albeit characterised by dominant themes of economic development and the renewal of local democracy based on the adoption of directly elected 'metro mayors'. The geography of the new combined authorities is 'fuzzy', ostensibly based on functional urban areas but, in practice, built on local political convenience. The system of deal making is, contrary to government rhetoric, highly centralised and coincides with a period of unprecedented cuts to government financial support to local authorities. The combined authorities have been established with limited public engagement resulting in very low (20%) turn-out in the metro mayor elections.

## **Cantons et communes suisses, des héritages aux prises avec la métropolisation**

### **Les logiques et contradictions à l'œuvre dans les recompositions territoriales suisses contemporaines**

Frédéric Giraut, Université de Genève

La Suisse est le lieu de débats récurrents autour d'une bien étrange expérience, la lente et progressive réforme de ses cartes administratives et politiques, municipales et cantonales. Celles-ci sont encore largement héritées de compromis historiques révolus et renvoient à une fonctionnalité prémétropolitaine. Cependant, en suivant la foule de projets de fusions de communes ou de cantons, on remarque que les échecs restent plus nombreux que les succès et ce dans des situations fort différentes, qui vont des agglomérations jusqu'aux confins.

Sont invoqués l'attachement fort à des territorialités historiques, soit la dimension patrimoniale, mais aussi un certain pragmatisme, voire de l'égoïsme de la part des communes ou des cantons nantis et attractifs qui, en termes fiscaux, auraient plus à perdre qu'à gagner. Il faut enfin prendre en compte l'émergence de politiques publiques favorisant désormais des recompositions par projet : politique des agglomérations ; nouvelle politique régionale ; parcs naturels régionaux, et si l'on ajoute les diverses associations intercantionales à géométrie variable, une bonne partie des raisons du mariage serait déjà acquise avec ces concubinages. Donc, des raisons conjoncturelles liées à l'offre en politiques publiques d'une part, et des réflexes ataviques d'autre part expliqueraient le décalage relatif entre la nécessité de reformer les cartes administratives et les résistances que ce mouvement rencontre.

Ces explications ne doivent cependant pas nous faire renoncer à une lecture plus universelle de ces processus. Quelques tendances générales sont également à l'œuvre dans le grand jeu suisse des recompositions territoriales. Parmi celles-ci, notons-en deux : l'une qui fonctionnerait comme un frein et l'autre qui serait un moteur des recompositions. Du côté de l'attachement à la fragmentation communale, au-delà des réticences au partage et à la perte d'identité locale, il faut invoquer la doctrine du *public choice*. Elle postule les effets bénéfiques de la concurrence entre les gouvernements locaux au sein des agglomérations. Elle est fondée aux États-Unis sur le postulat de mobilités résidentielles et productives qui permettent aux acteurs de « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire de déménager vers les collectivités locales menant les politiques qui leur conviennent le mieux en termes de production et de gestion de biens publics. Cette doctrine est assez étrangère au débat public européen. En effet, en Europe la mobilité intra-urbaine des résidents et des entreprises est limitée par la nature même de la ville et son épaisseur historique, aussi les élus s'opposent-ils sur les questions de solidarité, de redistribution, de fiscalité et de planification, mais conviennent généralement de l'intérêt des économies d'échelle et de la coopération appliquée à la gestion des services. En Suisse, même si la doctrine du *public choice* n'est pas directement invoquée, la culture de la concurrence fiscale entre cantons basée sur la mobilité des contribuables internationaux est bien ancrée et est invoquée dans les débats municipaux pour s'opposer aux arguments favorables à la constitution de gouvernements d'agglomération intégrés.

Du côté des moteurs des revendications territoriales, on peut invoquer ici le positionnement paradoxal des villes moyennes dans le cadre de la mondialisation. Ces villes et les coalitions d'acteurs économiques et politiques qui les soutiennent semblent aujourd'hui prêtes, un peu partout, à se tailler de vastes arrière-pays, quitte à accroître leurs charges. Il s'agit là d'un mouvement de « compensation hiérarchique » lié au déficit dimensionnel vis-à-vis des grandes villes, et à la nécessité de s'adjoindre les ressources et les aménités d'arrière-pays industriels, ruraux et résidentiels pour être attractives et jouer un rôle d'intermédiation dans la valorisation mondialisée de ces ressources. On voit dans le cas suisse comment des villes comme Bâle, Neuchâtel ou Fribourg jouent ou ont pu jouer un rôle moteur dans les tentatives et les propositions de refontes cantonales, tandis que des villes plus grandes et/ou dotées d'attributs de villes globales, comme Genève ou Zurich, y sont largement étrangères. À une autre échelle, celle des couronnes périurbaines, c'est plutôt le phénomène de constitution de coalitions périphériques contre les villes ou les bourgs centres qui semble fonctionner comme moteur des recompositions, cette fois communales. Mais ici, le processus est peut-être temporaire et il s'agirait plutôt d'une étape dans la construction de nouveaux rapports de force territoriaux dans un processus d'intégration perçu comme inéluctable.

Le grand jeu des recompositions territoriales cantonales et municipales est donc alimenté par des tendances contradictoires et qui jouent à des échelles différentes. Si la Suisse apparaît comme un cas

à part en Europe par la récurrence des tentatives de recomposition et la permanence d'héritages anciens à toutes les échelles, elle est en fait agitée par des mouvements bien plus généraux.

Le plan de l'intervention sera le suivant :

- Cantons hétérogènes et discontinus et municipalités préurbaines
  - o Un système cantonal qui a enregistré les spécificités prémodernes et permis les cohabitations linguistiques et religieuses
  - o Un système municipal hétérogène et prémétropolitain
- Des propositions radicales et des initiatives politiques volontaristes
  - o Un triple constat : la métropolisation est transcantonale, les agglomérations sont supramunicipales et les communes rurales sont faibles
  - o Les *think tank* pour une refonte cantonale
  - o Les politiques favorisent les fusions et la coopération
- La résistance territoriale : Les raisons de l'inertie
  - o L'attachement aux identités territoriales et le mythe des racines menacées par la métropolisation et la globalisation
  - o La bataille des arrière-pays
  - o Un *public choice* à la Suisse ?
  - o La vraie question n'est-elle pas celle de l'interterritorialité et des territorialités en réseaux et transnationales

#### *Orientations bibliographiques*

Barlow M., Wastl-Walter D., 2004, *New Challenges in Local and Regional Administration*, Aldershot : Ashgate.

Dafflon B., 1998, « Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique », *Annuaire des collectivités locales*, 18(1), p. 125-166.

Kübler D., Schwab B., 2007, « New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability », *European Journal of Political Research*, 46, p. 473-502.

Leresche J.-P., Joye D., 1995, « The emergence of the "Lemanique metropole": a process of apprenticeship », *Political Geography*, 14, p. 401-417.

Meligrana J., 2004, *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver : University of British Columbia Press.

Raffestin C., 2000, « Les projets de fusion territoriale : entre politique et économie », *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie*, p. 9-18.

Rumley P.-A., 2010, *La Suisse demain. De nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura: Utopie ou réalité ?*, Lausanne-Pontarlier : Presses du Belvédère.

Rutherford A., Harmon D., Werfel J., Bar-Yam S., Gard-Murray A., Gros A., Bar-Yam Y., 2011, *Good Fences: The Importance of Setting Boundaries for Peaceful Coexistence* [en ligne : [arxiv.org/abs/1110.1409](https://arxiv.org/abs/1110.1409)].

Zimmerbauer K., Paasi A., 2013, « When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations », *Journal of Rural Studies*, 30, p. 31-40.