

**DE LA THEORIE A LA
PRATIQUE : ÉTUDE DE CAS DE
TROIS CITY-REGIONS
ANGLAISES**

Après avoir exposé un « modèle de référence » sur ce que devraient être les régions métropolitaines et les city-regions, basé sur une étude bibliographique, voyons maintenant ce qu'il en est de la réalité anglaise, en faisant l'étude de cas de quelques city-regions.

Lors d'un séminaire qui s'est tenu à Bristol (Royaume-Uni) les 22 et 23 février 2010 et qui a rassemblé pour la première fois une partie des équipes qui travaillent au Programme de recherche sur la comparaison franco-anglaise, des professionnels travaillant dans trois city-regions anglaises ont été invités à venir faire une présentation de leur territoire. L'objectif était, toujours dans le cadre de l'étude comparatiste city-regions/régions métropolitaines, de donner aux chercheurs des deux pays une première vision de la réalité des city-regions. Nous avons ainsi pu assister à des exposés sur deux city-regions : Southampton/Portsmouth et Bristol.

En nous basant sur ces exposés, nous allons maintenant voir ce que sont devenues les modèles que nous avons construits à partir de la bibliographie : à quoi correspondent vraiment les limites des city-regions ? Que sont devenus les objectifs « globaux » et « locaux » ? Mais surtout : quid de la gouvernance de ces espaces ?

Nous compléterons ces deux études de cas par l'analyse de la réalité d'une autre city-region, la Greater Manchester city-region, légèrement différente des autres cas d'étude.

1. Les MAAs, une bonne « méthode » de gouvernance pour les city-regions ?

11. Les MAAs, des contrats qui fixent des objectifs à atteindre

Comme nous l'avons montré en première partie de cette recherche, le développement des city-regions est étroitement lié à celui de nouvelles structures de gouvernance. En Angleterre se sont développés les **MAAs** (Multi Area Agreements) : ce ne sont pas des structures de gouvernance en tant que telles, mais des partenariats, des accords signés entre différentes parties. Ces **contrats**, au nombre de 15 en Angleterre à ce jour, semblent être adaptés à l'échelle des city-regions et apporter de bons résultats. Les MAAs seraient-ils une « méthode » de gouvernance adaptée à de tels territoires ?

Les MAAs ont été mis en place en 2008 par le Gouvernement anglais, et sont des accords signés de manière complètement volontaire entre le Gouvernement Central, les autorités locales, et différents partenaires issus du secteur privé et public, tels les Quangos (Jobcentre plus, Homes and Communities Agency), des agences privées, des constructeurs immobiliers, etc. Il faut noter l'absence dans ces contrats d'instances représentatives de la population, telles que les associations. Les MAAs reprennent le rôle que jouent les LAA (Local Area Agreements) au niveau local, qui sont aussi basés

sur des contrats entre le territoire (les City Councils), le Gouvernement Central, et des partenaires des secteurs public et privé.

Les MAAs sont de véritables contrats, et sont une manière d'obliger les différents acteurs à travailler ensemble ; ce sont des partenariats entre acteurs qui dépassent les limites des autorités locales. La liste des acteurs n'est pas imposée par l'Etat, et peut donc évoluer suivant le type de projet ou le territoire en jeu. Ces MAAs semblent donc correspondre aux méthodes de gouvernance voulues par les city-regions, qui réclamaient plus de flexibilité, et la collaboration d'acteurs issus d'horizons différents.

Ces MAAs s'inscrivent parfaitement dans la tradition anglo-saxonne de gestion de la chose publique : en Angleterre, pays du « *Common Law* », on préfère user des contrats plutôt que du règlement et des lois, contrairement à la France, où le système de lois issues du droit civil a une importance capitale.

Dans le MAA, les différents acteurs se mettent d'accord sur les **résultats** qu'il faut atteindre, et non sur les moyens. Sont ainsi fixés des objectifs dans les domaines du logement, de l'emploi, des infrastructures de transport et de l'environnement par exemple.

Les MAAs “*help to increase coordination of policies which have an impact on growth - eg transport, housing and employment- at a level that reflects a geographical economic footprint¹⁶*” (DCLG, 2007). (Les MAAs aident à améliorer la **coordination** entre les politiques qui ont un impact sur la croissance -par exemple le transport, le logement ou l'emploi- à un niveau qui reflète l'empreinte économique géographique). Les MAAs ont donc surtout des **objectifs économiques**, même si des objectifs d'autre sorte (sociale ou environnementale par exemple) ne sont pas écartés. Ceci concorde avec le modèle que nous avons développé pour les city-regions, dans lequel ces espaces régionaux basaient surtout leur réussite et l'atteinte de leurs objectifs (global et local) sur un développement économique du territoire.

Nous avons dit précédemment que chaque structure de gouvernance devait être spécifique et adaptée à chaque territoire.

“Each MAA needs to be localised and respond to circumstances specific to its area. No two MAAs will or should look the same.”

I&DeA (2010)

« Chaque MAA doit être territorialisée et répondre aux circonstances spécifiques à son espace. Deux MAAs ne devront ni ne devraient se ressembler. »

16 Ici encore on retrouve la référence à l'empreinte économique, dont nous avons déjà parlé. Le niveau qui correspond à cette empreinte est la city-region.

Comme le montre cette citation, extraite de I&DeA (Improvement and Development Agency), une agence qui travaille en collaboration avec les autorités locales et leurs partenaires pour améliorer et partager les « bonnes » pratiques de la gouvernance à travers le territoire anglais, les MAAs répondent à ce principe de spécificité.

12. Des territoires sous contrôle du Gouvernement Central

Les MAAs constituent un partenariat, un contrat passé entre le Gouvernement Central et les autorités locales. Les différentes cibles des MAAs, en termes de marché du logement, de développement économique ou d'infrastructures de transport par exemple, sont définies par les autorités locales et leurs partenaires, en collaboration avec le Gouvernement Central. Pour l'Etat, ceci est un moyen de s'assurer que les questions de croissance économique, d'inégalités sociales et spatiales vont être abordées à l'échelle des city-regions ; en contrepartie, il s'engage à laisser plus de liberté et de flexibilité aux partenariats (www.communities.gov.uk, 2010).

Les city-regions sont liés par contrat à l'Etat, et ce dernier a toute liberté pour décider des objectifs que le territoire doit atteindre : le Gouvernement Central a donc un **pouvoir très fort** sur les city-regions. Ceci va en contradiction avec l'hypothèse que nous avons développée précédemment, qui voyait en le développement de cette échelle régionale un appel à la décentralisation. Si appel il y a, l'Etat n'a apparemment pas laissé plus de liberté et d'indépendance aux city-regions. De même, le Gouvernement Central participe à l'écriture des CRDP, les documents d'orientation que les city-regions doivent produire, qui contiennent les principaux objectifs stratégiques des city-regions (BAILONI, 2008). Ces documents sont ensuite vérifiés par les RDAs, ces Quangos, organisations régionales auxquelles le Gouvernement a délégué un certain nombre de pouvoirs. Les MAAs sont présentés par le DCLG comme un *moyen de transférer de responsabilités du Gouvernement Central aux councils*. En réalité on voit que l'Etat conserve beaucoup de pouvoir sur les city-regions.

2. Etudes de cas : la réalité de trois city-regions

21. La subregion du South Hampshire

Le cas de la city-region du South Hampshire, Southampton/Portsmouth, a été exposé par Anne-Marie Mountifield, *Executive Director* au PUSH (Partnership for Urban South Hampshire), structure qui gère l'aménagement de ce territoire.



Carte 11: Localisation de la subregion du South Hampshire
Source : "Greater Bristol, K. HOARE"
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Avant d'étudier plus en avant les structures de gouvernance qui se sont développées dans cette city-region, il faut noter tout d'abord que le regroupement des villes de Southampton et Portsmouth ne forme pas une city-region comme nous les avons définies dans la première partie de cette recherche ; il ne fait d'ailleurs pas partie des Core Cities, ces villes anglaises qui se désignent comme centres urbains des city-regions. Southampton et Portsmouth ont certainement dû être considérées comme des villes de taille ou d'importance trop restreintes pour être invitées à rejoindre le groupe des Core Cities.

Cependant, au vu du succès des Core Cities et des avantages qu'elles obtiennent du Gouvernement (l'Etat accorde beaucoup de financements et d'investissements aux Core Cities), Southampton et Portsmouth ont dû décider de réagir et de se regrouper.

Plus qu'une véritable city-region, Southampton/Portsmouth est donc en réalité plus une **subregion**, une city-region à petite échelle ; cependant, le territoire a les mêmes objectifs que ceux des city-regions, qui sont basés majoritairement sur la croissance économique. Elle accueille plus de 1 300 000 habitants, s'étend sur 560 km², et représente 2,6% du GVA (équivalent anglais du PIB) (CLG, 2008).

La subregion du South Hampshire a été invitée au séminaire au même titre que les city-regions de Bristol et Birmingham, que nous étudierons ultérieurement, et ce même si les trois espaces n'ont pas les mêmes statuts (une subregion, deux city-regions). A partir de ce constat, deux hypothèses peuvent être faites :

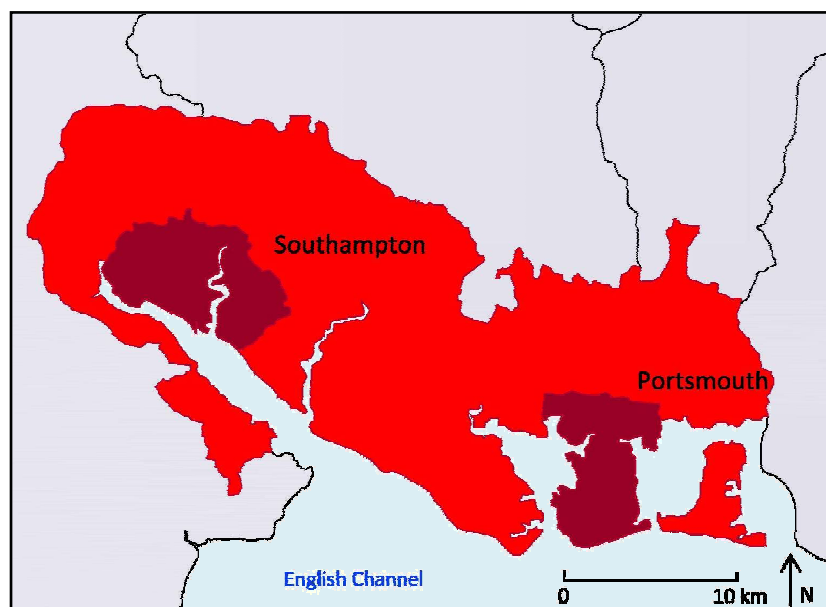
- les subregions et les city-regions ne sont pas distinguées dans le paysage administratif anglais parce qu'elles rempliraient le même rôle pour leur territoire ;
- les subregions étant de taille insuffisante pour concurrencer les métropoles de poids européen, ceci signifierait donc que, contrairement à ce que le modèle que nous avons développé annonçait, les subregions et les city-regions joueraient un rôle uniquement au niveau local, et pas au niveau international

Nous allons vérifier cette hypothèse en étudiant les compétences et les activités des structures de gouvernance qui gèrent les différents territoires.

a) Des limites de la subregion qui ne correspondent pas aux Travel-To-Work Areas des deux pôles urbains

La carte ci-dessous nous montre les limites de la subregion Southampton/Portsmouth :

- Centres urbains
- Limites de la subregion
- Limites des counties

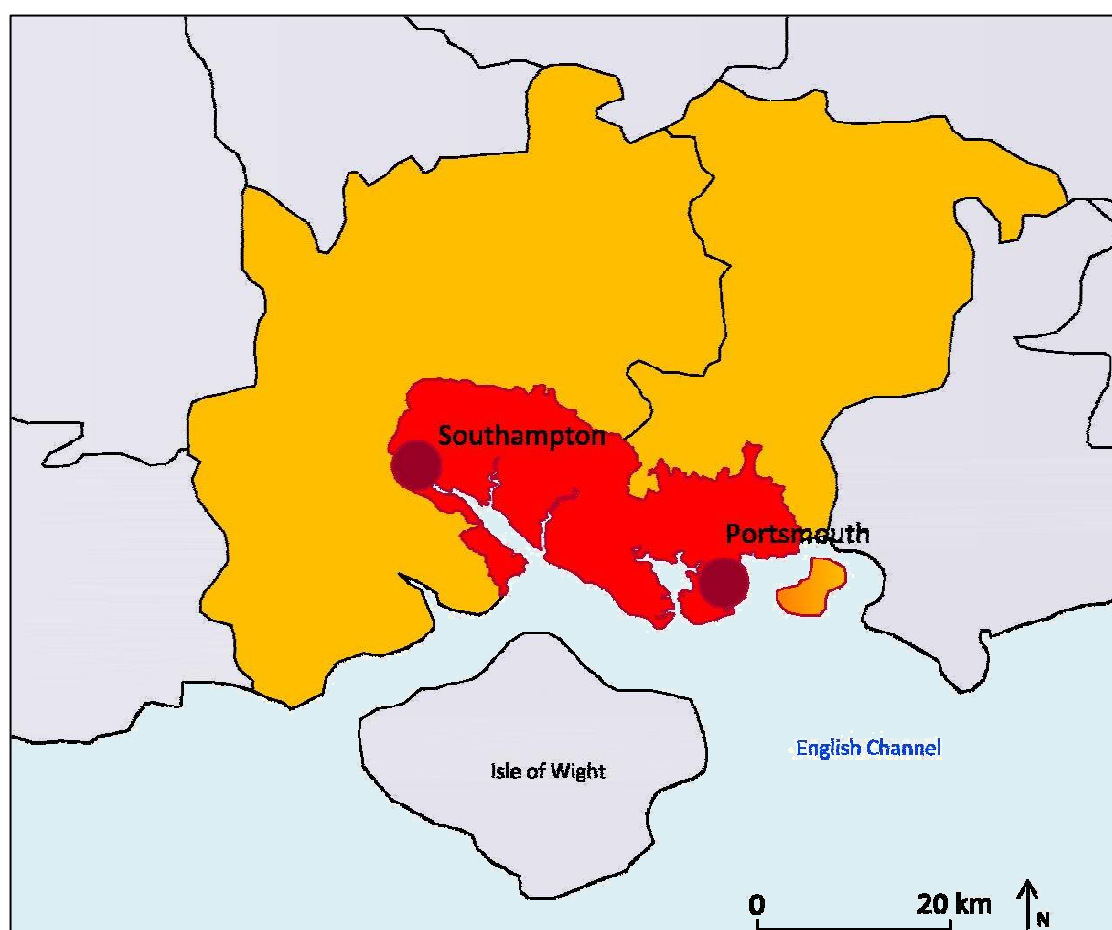


Carte 12 : Limites de la subregion
du South Hampshire

Source : PUSH, *The South Hampshire Case study*, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Cette seconde carte présente maintenant les limites des Travel-To-Work Areas des deux pôles urbains, Southampton et Portsmouth, telles qu'elles ont été calculées par l'Institut Statistique anglais en 2001. D'après le modèle que nous avons développé, ce périmètre devrait coïncider avec celui de la subregion. Or on voit que la TTWA est de taille bien supérieure à celle de la subregion.



Carte 13: Limites de la TTWA de Southampton et Portsmouth

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites de la subregion
- Limites de la Travel-To-Work Area
- Autres limites de TTWA

Nous avons donc ici une **première différence** entre la « théorie » et la pratique : les limites effectives de la subregion sont différentes des limites théoriques. La raison est donnée dans la présentation du PUSH : le périmètre de la subregion ne correspond pas aux limites du bassin d'emploi, mais est l'intersection entre le TTWA et le Travel-to-learn area. Ce nouveau périmètre est défini comme *“the area within which a young person can reasonably be expected to travel to and from a place of education, employment or training within the working day”*¹⁷ (www3.hants.gov.uk, 2010). On pourrait comparer ces Travel-to-Learn Areas aux bassins d'éducation français, qui sectorisent nos territoires académiques.

Une hypothèse pour justifier le choix de ce périmètre : comme nous allons le voir dans la partie suivante, la subregion du South Hampshire a comme objectif de resserrer les liens entre Southampton et Portsmouth : pour atteindre cet objectif, il peut en effet être judicieux de mener des politiques dans un espace de taille plus restreinte et centré sur les deux centres urbains, et non pas à l'échelle d'une TTWA plus étalée.

Cette différence entre la réalité et le modèle que nous avons construit montre que finalement, le choix des limites répond à des questions politiques plus qu'il ne suit la logique que nous avons explicitée précédemment, d'après laquelle les TTWA sont censées être les espaces qui correspondent le mieux aux espaces pratiqués quotidiennement par la population, et ainsi constituer les périmètres les plus adéquats pour les city-regions.

b) La subregion : des objectifs surtout économiques

Depuis les années 80, les performances économiques du South Hampshire étaient inférieures à la moyenne du Sud-est de l'Angleterre : pour faire face à ce problème, il était évident qu'un travail de collaboration à une échelle supérieure à celle du district était nécessaire. C'est pourquoi en 2003 a été créé le PUSH (Partnership for Urban South Hampshire), avec l'objectif de s'attaquer aux **enjeux économiques** de la région.

Au fil des années, le PUSH a gagné en reconnaissance au sein de la région : en 2004, le *South East England Regional Assembly* (SEERA), a proposé au PUSH de participer à l'écriture du South East Plan, document d'orientation de la région. Puis, en octobre 2006, le South Hampshire a été sélectionné par le *Department for Communities and Local Government* (DCLG) comme l'un des 29 « New Growth Points » (Nouvelles zones de croissance) d'Angleterre. Ceci s'est traduit par un véritable partenariat avec le Gouvernement Central, qui s'est engagé à apporter son support à la région, notamment financièrement.

Enfin, la subregion de Southampton/Portsmouth a été reconnue par le *South East England Development Agency* (SEEDA) dans son *Regional Economic Strategy* comme l'un des 8 « *Diamonds for Investment and Growth* », ces zones sous-performantes qui avaient le potentiel, si elles étaient aidées, d'agir comme un catalyseur pour apporter de la « croissance durable » (VERNER, 2006) au Sud-est anglais.

¹⁷ « La zone dans laquelle on peut raisonnablement penser qu'une jeune personne puisse se déplacer de et vers un centre d'éducation, de travail ou d'apprentissage, un jour travaillé. »

Le PUSH est donc une structure parfaitement reconnue aux niveaux régional et central, et travaille en partenariat avec l'Etat et la région.

Le PUSH et la subregion ont différents objectifs :

- **Au niveau local tout d'abord :**

A l'origine, l'objectif du PUSH était de s'attaquer à des enjeux qui dépassaient les frontières administratives des districts, s'étendaient sur un territoire régional ; ainsi il joue un rôle dans les domaines du transport, du logement, de la lutte contre les changements climatiques, mais il a surtout des objectifs en terme de croissance économique, pour réduire les inégalités au sein du territoire, améliorer les performances économiques du South Hampshire, pour « promouvoir le succès de l'économie » (MOUNTIFIELD, 2010).

Un autre objectif de PUSH est de resserrer les liens entre Southampton et Portsmouth ; bien qu'appartenant à la même subregion, les deux centres urbains sont en réalité assez peu liés : il y a très peu de déplacements pendulaires entre eux.

- **Au niveau national ensuite :**

L'Angleterre a un développement inégal, entre d'un côté le fossé qui existe entre le Nord et le Sud du pays, et de l'autre un Londres surpuissant ; ceci a créé de véritables inégalités dans les niveaux de croissance, d'emploi et de productivité du pays. Dans ce contexte, l'objectif des villes de Southampton et Portsmouth n'est pas de se positionner comme villes concurrentes de la capitale, mais plutôt comme villes collaboratrices et complémentaires de Londres (MOUNTIFIELD, 2010). Les deux villes cherchent donc à devenir plus fortes économiquement, pour pouvoir réellement se comparer à la capitale.

Plusieurs remarques peuvent être faites à partir de l'étude de ces objectifs :

- Premièrement, vouloir créer ou renforcer des liens entre deux villes, avec l'objectif de créer une région plus forte économiquement est un projet complètement cohérent, notamment avec la volonté de Southampton et Portsmouth de se comparer avec Londres. Dans ce sens, il est intéressant de faire des projets à l'échelle de cette subregion.

Cependant, il n'est pas très pertinent de parler de **région fonctionnelle** (rappelons que les city-regions, ainsi que les subregions, sont au départ des régions fonctionnelles, qui correspondent à un territoire quotidiennement pratiqué par la population) pour un espace qui ne correspond pas à une TTWA, donc pas à une réalité pratiquée. On peut donc se demander si la subregion Southampton/Portsmouth est vraiment un territoire cohérent, et adapté à de tels objectifs.

- Deuxièmement, on remarque que dans les objectifs de la subregion, il n'est jamais fait référence aux **objectifs « globaux »** dont nous avons parlé précédemment, d'ouverture du territoire à l'international, de concurrence avec les villes européennes. La subregion n'a apparemment qu'un rôle au niveau national, des objectifs de développement équilibré du territoire anglais. Pour A.M. MOUNTIFIELD : « *avant de*

vouloir jouer un rôle à l'international, [la subregion] veut être compétitive sur son propre territoire ».

De ce constat nous pouvons tirer deux hypothèses : soit ce que nous avons avancé dans notre modèle sur le rôle des city-regions à l'international était faux, et les city-regions (ainsi que les subregions) n'ont qu'un rôle local et national, ce qui les rapprocherait des intercommunalités françaises ; soit il existe une différence entre les objectifs des subregions et des city-regions. Nous pourrions répondre à cette deuxième hypothèse en étudiant les deux city-regions de Bristol et Birmingham.

c) Les MAAs, des contrats nécessaires pour réaliser les ambitions du PUSH

Intéressons-nous maintenant à l'organisation du PUSH. Composé initialement de 6 autorités locales, le comité décisionnaire du PUSH est à présent un partenariat entre 11 autorités locales (le Hampshire County Council, les Portsmouth and Southampton City Councils, les East Hampshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, et Test Valley Borough/District Councils, et le Winchester City Council), des agences régionales (telles les Regional Development Agencies), ainsi que des *Chief executives* non élus. Les membres élus sont issus de différents partis, *liberal*, *democrats*, *conservatives* ou du *labour party*.

Les relations verticales entre différents niveaux hiérarchiques (national, régional et local) sont donc bien développées au niveau du PUSH. Cependant, on remarquera dans la composition de ce comité l'absence de membres des secteurs privé ou public : ni habitant, ni association, ni entreprise privée.

Néanmoins, PUSH travaille sur tous ses projets en collaboration avec des « agences publiques et des partenaires issus de tous les secteurs » (www.push.gov.uk, 2010) : ces partenariats sont formalisés à travers le South Hampshire Agreement 2006-2026, qui est l'un des 15 MAAs que nous avons définis précédemment. Ce Multi-Area Agreement est censé aider PUSH à atteindre ses objectifs : grâce à ce contrat, les autorités locales pensent développer de nouvelles relations avec le Gouvernement Central, et, en partageant avec lui leurs objectifs, accélérer la mise en place des politiques et la réalisation des projets (NEWMAN, 2010).

Pour résumer, nous avons donc une structure de base, le PUSH, qui est liée à un territoire (la subregion du South Hampshire), et dans laquelle travaillent des élus, des membres des agences régionales et des professionnels au service de l'Etat (*Chief executives*). A travers un contrat, le South Hampshire Agreement (MAA), cette structure est liée avec des partenaires issus des secteurs privé et public.

Cette **méthode de gouvernance** paraît correspondre aux souhaits des city-regions :

- Tout d'abord, le « partenariat » PUSH/MAA paraît apporter la **flexibilité** voulue : les acteurs qui interviennent dans les politiques et les projets ne sont pas

permanents, mais sont liés au PUSH par un contrat ; ceci permet de faire évoluer la liste des acteurs au fil du temps et des projets : si un partenaire n'est pas intéressé ou concerné par un projet, il peut décider de ne pas intervenir, ou de quitter le partenariat si et quand il le désire. Ceci permet ainsi de cibler les personnes les plus pertinentes et les plus intéressantes pour le projet, et d'obtenir une meilleure efficacité dans le travail effectué et des solutions « sur-mesure » (NEWMAN, 2009).

- De plus, comme nous l'avons expliqué en première partie de cette recherche, toute structure de gouvernance doit développer les relations horizontales et verticales. On retrouve ces **relations verticales** à l'intérieur de la structure qui gère l'aménagement du territoire, le PUSH, grâce à la présence d'élus locaux, de membres des agences régionales et de chief executives, au service de l'Etat. Grâce au MAA, des **relations horizontales** sont développées, en intégrant les secteurs privé et public dans les décisions des politiques. D'après I. NEWMAN, le MAA a permis de toucher des partenaires qui ne s'intéressaient pas du tout au PUSH avant, comme certains chefs d'entreprise. Ces nouveaux partenariats constituent, en plus d'une diversité d'acteurs, une nouvelle source de financements pour les projets.

Il est assez difficile de connaître les effets, bénéfiques ou non, de ce MAA sur le territoire de la subregion du South Hampshire. Pour I. NEWMAN, qui a fait un premier bilan sur cette expérience, le plus grand bénéfice de ce partenariat a été d'obliger les acteurs à définir une vision commune pour le futur de leur territoire, à penser aux enjeux globaux de la région, sans se préoccuper des différents intérêts politiques ou territoriaux. Les MAAs seraient l'initiative la plus opportune pour « **défier** » les « **limites artificielles des frontières** » (LGA, 2007).

I. NEWMAN ajoute que cette réflexion a été possible et facilitée par le fait que l'on parle d'une « *real economic area* » (ce que nous avons appelé une région fonctionnelle), qui a produit des partenariats « logiques ». Concernant ce dernier point, nous avons déjà pointé le fait que les limites de la subregion du South Hampshire ont certainement été déterminées suite à des tractations politiques, mais ne correspondent pas à une TTWA : le South Hampshire n'a donc rien d'une région fonctionnelle.

La question de la **légitimité** des décisions prises sous l'égide du MAA se pose : est-il démocratique que des membres des secteurs privé et public prennent des décisions pour leur territoire, alors que personne ne les a jamais élus ? Les partenaires des MAAs espèrent éviter ces problèmes de légitimité en travaillant de manière aussi transparente que possible, notamment concernant les décisions qui sont prises.

Ce premier cas d'étude laisse déjà entrevoir des différences entre la pratique et le modèle de référence. En premier lieu, des différences au niveau de la définition du périmètre de la subregion : si, comme nous l'avons montré précédemment, le plus pertinent est en théorie de donner au territoire les limites du bassin d'emploi (TTWA), dans la réalité les deux périmètres de coïncident pas. Ensuite, des différences au niveau des objectifs de cette subregion : il n'est jamais fait mention de compétition ou de concurrence avec des villes européennes ou internationales, mais seulement de développement économique et de réduction des inégalités au niveau local, ou national.

Ces subregions font donc plus penser aux intercommunalités françaises, centrées sur un développement local, qu'aux régions métropolitaines que nous avons définies précédemment, ouvertes sur l'extérieur.

22. The West of England city-region, Greater Bristol ou CUBA?



Carte 14: Localisation de la city-region du West of England

Source : "Greater Bristol", K. HOARE

La présentation sur la city-region de Bristol a été faite par Kate Hoare, Responsable du service de Développement stratégique de la city-region du West of England.

La West of England city-region, ou Greater Bristol, est centrée autour des villes de Bristol, Bath et Weston super Mare ; elle a une population d'environ 1 million de personnes et représente 2,4% du GVA anglais.

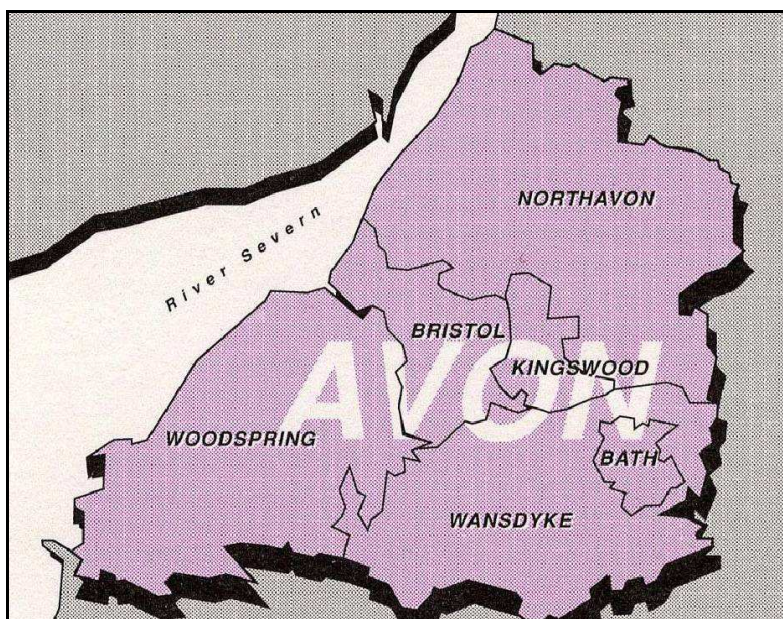
La city-region compte plus de 500 000 actifs, dont les 2/3 travaillent dans l'aire urbaine de Bristol. Les déplacements pendulaires à l'intérieur de la city-region se font donc surtout vers Bristol, et à plus faible échelle vers Bath.

a) La city-region : même après 50 ans d'existence, elle n'est toujours pas clairement définie

Le débat sur la **création d'une city-region** autour de Bristol n'est pas nouveau puisqu'il existait déjà dans les **années 60** : il a toujours été évident que le développement de la ville ne pouvait se faire qu'avec un travail à l'échelle régionale. En 1974, un premier groupe régional s'est créé, le Avon County Council, où étaient représentés les 6 District Councils de la région.

Carte 15: Le Avon County Council, 1974

Source : "Greater Bristol", K. HOARE



Le Avon County Council a produit différents documents de gestion du territoire, à l'échelle de la région Avon et de chaque District, les *District Local Development Plans*, ainsi que des travaux sur le transport.

En 1996, une totale réorganisation des gouvernements locaux **abolit le Avon County Council**, et laisse place à 4 nouvelles autorités locales, qui se partagent le même territoire : Bath and North East Somerset, City of Bristol, North Somerset et South Gloucestershire. Est ainsi créé le **Bristol City Council**, qui va gérer l'aménagement au sein des frontières de la ville, et récupère notamment les compétences du Avon County Council en matière d'écoles, d'infrastructures routières, de soin aux personnes âgées, etc. Pour le *Bristol News*, journal d'informations du City Council nouvellement créé, ceci va permettre de :

- [Put] an end to confusion about which council runs which service in Bristol
- [Enable] clearer accountability to the people of Bristol
- [Give] a single democratic voice for Bristol

Bristol News, (1974)

Le nouveau Bristol City Council devrait donc simplifier la gestion du territoire, notamment pour la population. Cependant, avec la création de ce nouvel échelon, la nécessité de gérer le territoire à l'échelle régionale a été complètement perdue de vue.

En 2001, les 4 autorités locales recommencent à travailler ensemble, et écrivent un document collectif qui va remplacer le Avon County Structure Plan, écrit dans les

années 70. A partir de 2002, le débat sur la city-region redevient d'actualité, et se concrétise en 2004 par la création de la **West of England city-region** et du West of England Partnership, autorité qui gère ce territoire (l'équivalent pour le Greater Bristol du PUSH, dont nous parlions pour le South Hampshire).

Aujourd'hui, l'existence et la nécessité de la city-region sont reconnues par tous ; cependant, des discussions persistent sur le nom à donner à ce territoire : Greater Bristol, West of England city-region, ou même CUBA (the County that Used to Be Avon) sont indifféremment employés pour désigner ce territoire. Ceci montre les difficultés qui subsistent pour définir la city-region : faut-il un territoire centré sur Bristol, une city-region pour l'ensemble de la région South-West ?

Par ailleurs, on a pour la West of England city-region le même constat que pour la subregion du South Hampshire : dans les textes et les sites internet qui traitent du sujet (notamment les sites anglais du Gouvernement), le territoire est souvent désigné comme une **subregion**, et non comme une city-region. Pourtant, contrairement au cas d'étude précédent, Bristol fait partie des Core Cities. Ceci pose les mêmes questions que précédemment sur la définition d'une city-region et les différences avec une subregion, auxquelles nous allons répondre en étudiant les objectifs du Greater Bristol.

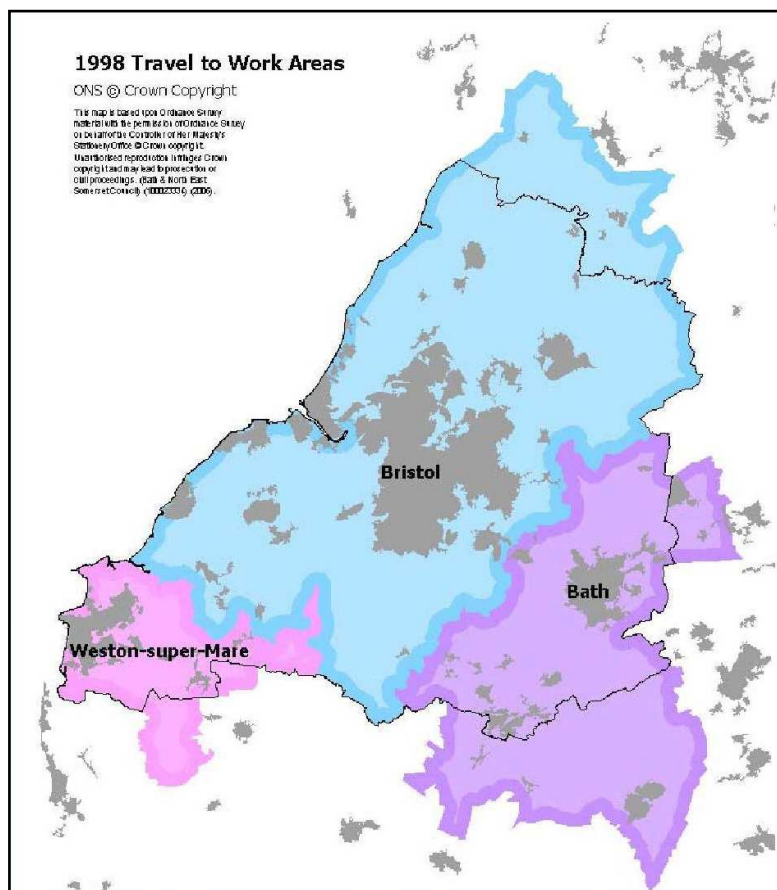
b) Des limites de la city-region « théoriquement » incohérentes

Les difficultés sur le nom de la city-region se retrouvent dans des **difficultés** à déterminer les **frontières** du territoire. D'après K. HOARE, le territoire de Bristol a plus de liens avec le Nord de l'Angleterre, avec Manchester par exemple, qu'avec la Cornouailles. Mais il « fallait » selon elle une city-region en Cornouailles. C'est pourquoi le territoire de la City-region of the West of England est tourné vers la Cornouailles et comprend, en plus de la métropole de Bristol, les villes de Bath et Weston-super-Mare, plus quelques autres plus petites villes.

Dans ce « besoin » de city-region pour un territoire qui n'est apparemment pas une région fonctionnelle vu le peu de liens qui existent entre Bristol et la Cornouailles, on retrouve, comme pour le South Hampshire, l'importance des questions politiques : la subregion du Greater Bristol a été créée en dépit du fait que ce n'est a priori pas un territoire pertinent à l'échelle régionale.

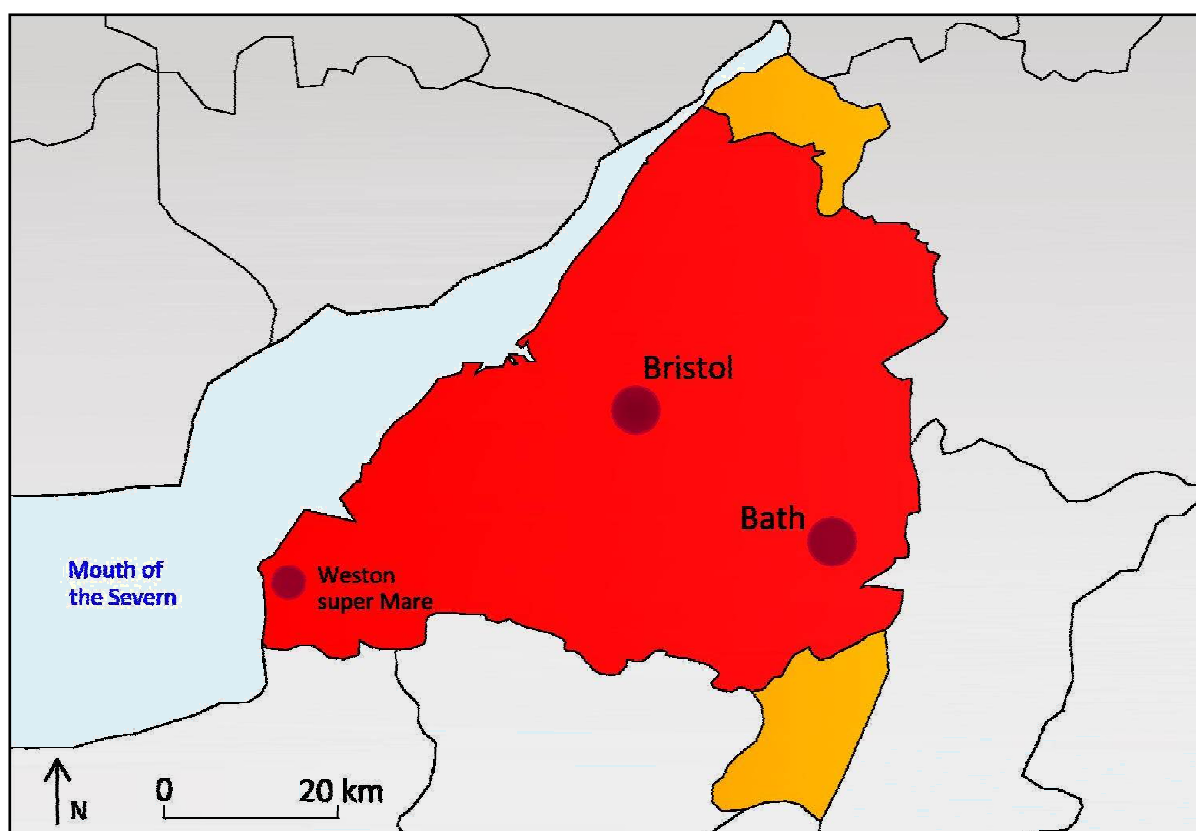
D'après notre modèle, les limites de la city-region (ou subregion) du Greater Bristol devraient correspondre aux limites des TTWA de la région. Les cartes ci-dessous montrent le périmètre de la West of England City-region et les limites des TTWA de la région, en 1998 et 2001.

 Périimètre de la city-region



Carte 16 : Périimètre de la city-region et des TTWA de 1998

Source : « Greater Bristol », K. HOARE 2010



Carte 17: Périimètre de la city-region et TTWA de 2001

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp, 2010

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

Les limites des TTWA ont évolué entre 1998 et 2001, avec notamment l'entrée de Weston super Mare dans le TTWA de Bristol. Mais les limites de la city-region ne leur correspondent pas, ni en 1998 ni en 2001.

En réalité, **les limites** du Greater Bristol correspondent à celles du premier territoire créé à l'échelle régionale en 1974 : le Avon County Council. Même après les diverses modifications qui ont été apportées à l'organisation des gouvernements locaux en 1996 puis en 2004, les périmètres n'ont jamais été modifiés. En conséquence, les limites de la West of England city-region coïncident bien avec une TTWA, mais avec celle de 1950 : en effet, les limites du Avon County Council avaient été déterminées à partir des TTWA de 1950. On peut vérifier en comparant les cartes 15 et 17 (p. 65 et 67) que les périmètres coïncident effectivement.

Se pose alors la question de la **pertinence de ces limites** : comme nous venons de le voir en comparant les cartes des TTWA de 1998 et 2001 (cartes 16 et 17), les périmètres des TTWA, et donc les déplacements pendulaires à l'intérieur d'un territoire, évoluent très rapidement, même si les modifications ne sont pas majeures. La city-region est en théorie une région fonctionnelle, et doit correspondre aux pratiques quotidiennes de la population, en termes de déplacements pendulaires notamment. Il est pourtant impossible que des limites déterminées en 1950, à partir des données et de la réalité de l'époque, correspondent à la réalité d'aujourd'hui. Le périmètre du Greater Bristol n'est donc en théorie pas le périmètre le plus adapté pour mener des politiques d'aménagement, notamment dans le secteur du transport.

c) La signature d'un MAA pour aider la city-region à atteindre ses objectifs

Contrairement à la subregion du South Hampshire, qui connaissait des problèmes d'inégalités au sein de son territoire, le Greater Bristol a connu depuis quelques années une croissance économique rapide : ceci amène d'autres enjeux, comme le manque de maisons, des problèmes d'embouteillages, la forte demande de nouveaux espaces à urbaniser, et de nombreuses questions qu'il est préférable de traiter à un niveau subrégional. Tous ces objectifs font évidemment partie, comme dans le cas d'étude précédent, d'un objectif plus large de **compétitivité et de « sustainable economic growth »** (croissance économique durable) (www.southwestrda.org.uk, 2010).

Notons que sur le site du West of England Partnership (WEP), chargé de la gestion de la city-region, l'un des objectifs annoncés est de « *Promote the interests of the sub-region regionally, nationally, and in Europe* » (promouvoir les intérêts de la subregion aux niveaux régional, national, et européen). Ceci distingue la city-region de Bristol de la subregion du South Hampshire.

Pour répondre à ces enjeux, le West of England Partnership (qui regroupe les 4 autorités locales de la région) a signé en septembre 2009 un Multi-Area Agreement qui le lie à différents partenaires :

- l'Etat, à travers les Ministères du Local Government et du South West,
- des agences publiques (South West RDA, South Regional Agency, Homes and Communities Agency et Highways Agency, Somerset County Council, etc.),
- des Quangos (Learning and Skills Council et Jobcentre Plus),
- sept partenaires du secteur privé issus des domaines du social, de l'économie et de l'environnement. Le choix de ces partenaires est revu tous les ans en Mai par le WEP, pour confirmer ou faire varier la liste des acteurs.

On notera que, conformément à ce que nous avons dit dans la partie traitant des MAAs, la population n'est pas représentée parmi ces partenaires.

Ces acteurs sont ensuite organisés en comités (« *boards* ») et travaillent sur chacun des enjeux et actions fixés par le MAA en matière de croissance, de trafic, de logements, etc. Parmi ces actions, aucune ne vise spécifiquement à répondre à l'objectif annoncé de compétitivité aux niveaux national et européen.

Pour aider le WEP à atteindre ces objectifs, l'**Etat** s'engage en contrepartie à accorder **plus de liberté et de flexibilité** à la city-region. Ce partenariat, qui assure un fort pouvoir du Gouvernement sur la city-region, remet en question l'indépendance du territoire. Pour K. HOARE, « *il est nécessaire de céder un peu d'autonomie pour pouvoir faire de la stratégie* ».

L'étude de la city-region de Bristol et de la subregion du South Hampshire amène des conclusions similaires : un MAA a été signé pour aider la city-region à atteindre ses objectifs et aider le territoire à attirer croissance et entreprises, et à se développer économiquement. Ce contrat lie le West of England Partnership avec le Gouvernement central, ce qui remet en question l'autonomie du territoire. Des débats sur le périmètre de la city-region, ainsi que sur le concept même de city-region ou de subregion subsistent encore, qui montrent les difficultés à travailler à une échelle submunicipale.

23. Du Greater Manchester County à la Manchester City-region, le retour du millefeuille territorial

Les deux études de cas précédentes nous ont permis de tirer des premières conclusions sur la réalité des city-regions : on a ainsi pu s'apercevoir que la pratique et la « théorie » divergent sur la définition du périmètre de ces territoires, ainsi que sur leurs objectifs, censés d'après le modèle de référence être « globaux », et qui sont soit complètement absents (comme pour la subregion du South Hampshire), soit annoncés mais pas suivis d'actions concrètes (comme pour la West of England city-region). L'étude qui suit va nous permettre de vérifier rapidement ces premières conclusions.

a) Depuis 1974, une succession de « city-regions »



L'historique des city-regions autour de Manchester rappelle un peu ce que nous venons de voir pour la subregion de Bristol. Trois périmètres différents et trois instances différentes se sont succédés au fil des années pour gérer les questions d'aménagement à l'échelle régionale autour de Manchester : ceci montre bien les difficultés que rencontrent les territoires pour s'accorder sur l'espace adapté pour traiter ces enjeux.

Carte 18: Localisation de Manchester

Source : « Greater Bristol, K. HOARE »

Réalisation : M. HUYGHE

Revenons rapidement sur l'histoire de chacun de ces territoires :

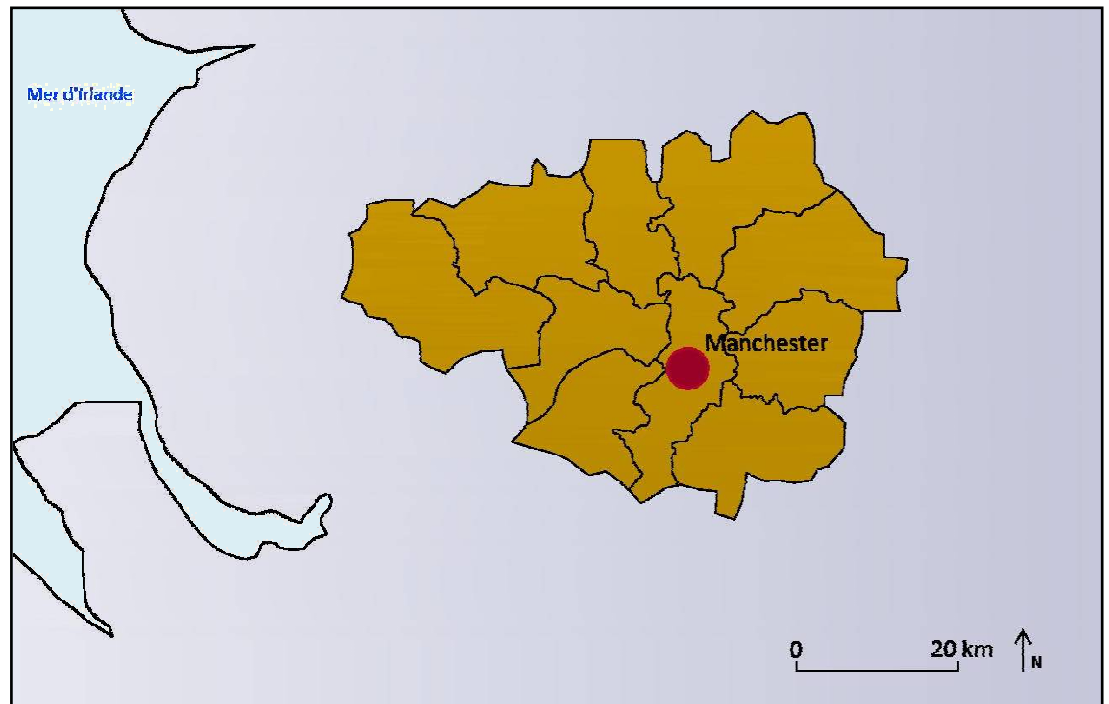
- En Avril 1974 a été créé le **Greater Manchester County**, composé de 10 districts de la région de Manchester, et qui regroupait une population de 2,6 millions de personnes ; son objectif principal, tout comme le Avon County Council autour de Bristol, était d'améliorer les conditions de vie dans le territoire. Dans le numéro du *Times* du 1^{er} avril 1974, la création de ce nouvel échelon était vue comme un moyen de :

« [...] reconcile *familiar geography* which commands a certain amount of affection and loyalty, with the scale of operations on which modern planning methods can work effectively.»

The Times (1974)

« [...] de réconcilier la *géographie familière*, qui inspire affection et loyauté, avec une échelle des opérations à laquelle l'aménagement moderne peut opérer de manière efficace »

Déjà en 1974, il était donc question de « **géographie familière** » : il n'est pas question de bassin de vie ou d'emploi, mais on retrouve ici l'idée qu'on emploie encore aujourd'hui d'espace pratiqué quotidiennement. On avait déjà à l'époque l'ambition de créer l'espace qui serait le plus pertinent et le plus adapté à la réalité des modes de vie des populations.



Carte 19: Périmètre du Greater Manchester County (1974)

Source : Local Government in England and Wales: A Guide to the New System

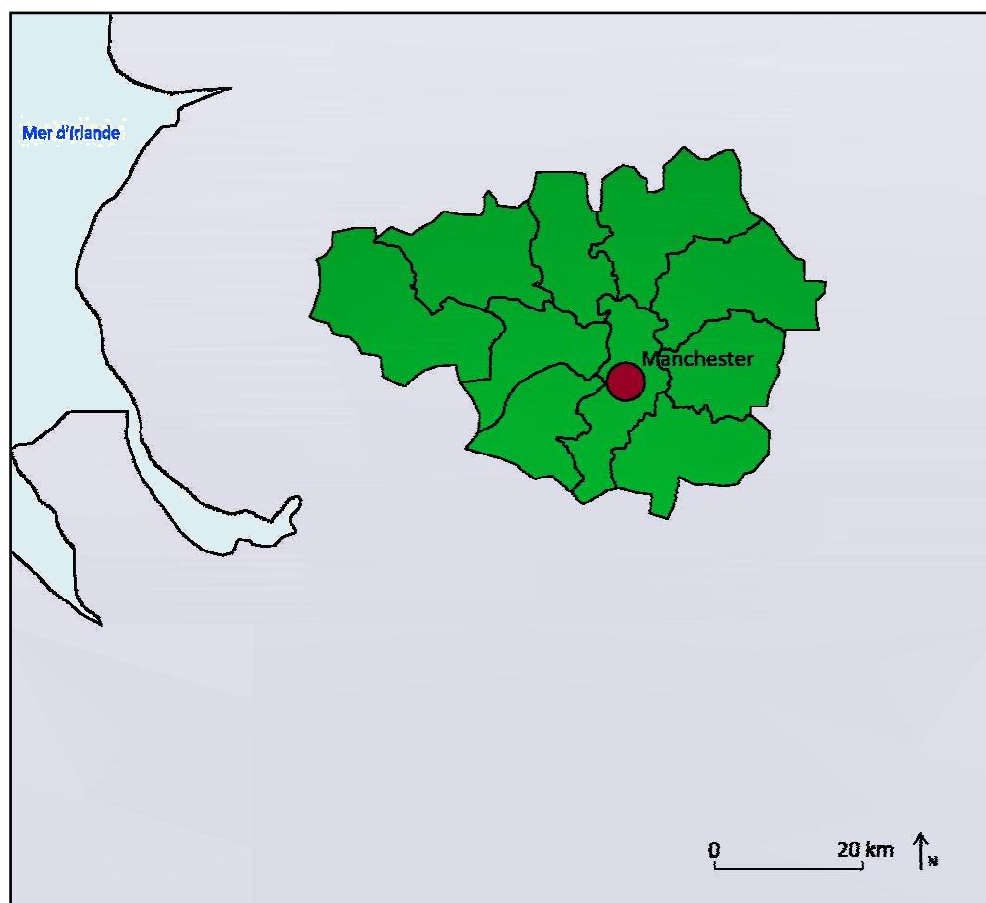
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

● Centres urbains
 ■ Limites du Greater Manchester County

Ce territoire était géré par le Greater Manchester County Council, qui regroupait des représentants des 10 districts. Comme le Avon County Council, il a été chargé de produire le *Structure Plan* pour le territoire, un document d'orientation.

- En 1986, le **Greater Manchester County est aboli** : les 10 districts ont récupéré la plupart de ses compétences, et créé chacun un City Council. Cependant, certaines questions, telles la gestion des déchets, du risque incendie, les transports publics, ne pouvaient être traitées qu'au niveau « sub-districtal », plus stratégique : une nouvelle autorité est donc créée.

L'**AGMA** (Association of Greater Manchester authorities) voit le jour en 1986, et représente les 10 districts. Son périmètre, la city-region du Greater Manchester, correspond aux limites de l'ancien Greater Manchester County.



Carte 20: Périmètre de la city-region du Greater Manchester (1986)

Source : Local Government in England and Wales: A Guide to the New System

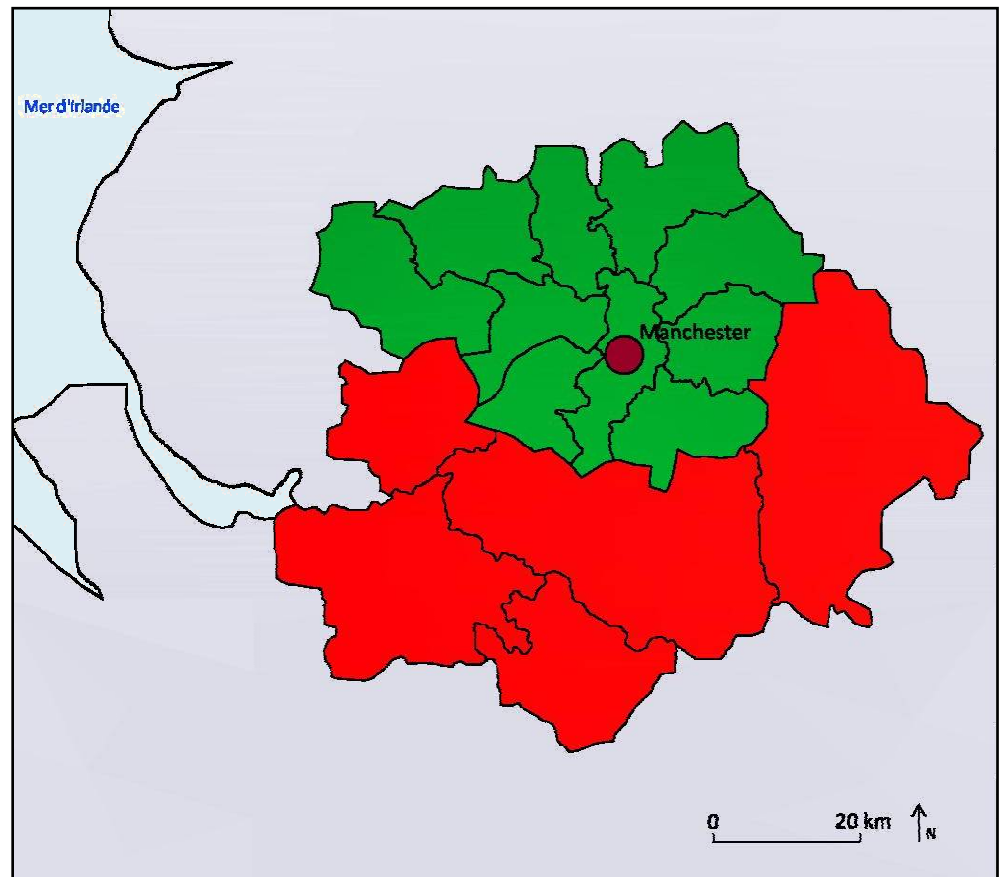
Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites du Greater Manchester

Comme à Bristol et dans le South Hampshire, un **MAA** a été signé en 2008 entre l'AGMA, le Gouvernement Central, et des entreprises de la région. L'objectif principal est, encore une fois, de « maximiser la prospérité économique [du territoire] tout en s'attaquant aux problèmes d'inégalités de développement, d'ici à 2011 » (Bolton Council, 2008).

- Enfin, en 2009, les city-regions de Manchester et Leeds ont été sélectionnées dans le *United Kingdom Budget* comme des « **city-regions pilotes** ». En effet, d'après R. LEESE, Leader du Manchester City Council, « *Manchester serait, à l'extérieur de Londres, l'une des rares métropoles [anglaises] à pouvoir être un pôle de croissance à l'échelle globale* » (www.agma.gov.uk, 2010). Le Gouvernement Central ferait bénéficier ces territoires expérimentaux de plus de « liberté et de flexibilité », l'objectif final étant de voir en quoi cela pourrait aider les territoires à mieux gérer leur croissance économique et à se développer de manière durable (www.agma.gov.uk, 2010). De plus, contrairement aux autres city-regions qui sont membres du Core Cities Group, comme Bristol par exemple, ces nouvelles city-regions auraient véritablement un statut particulier dans le paysage législatif anglais, qui leur donnerait des responsabilités et une autorité que les autres n'ont pas.

Cette nouvelle city-region, la (Greater) Manchester City-region, regroupe les 10 districts d'origine, plus 5 nouveaux districts au sud et à l'est. Au total, ce territoire compte une population de 3,2 millions d'habitants (recensement de 2001). La Manchester city-region sera gouvernée par le Greater Manchester Combined Authority, qui sera instituée le 1 avril 2011.



Carte 21: Périmètre de la Manchester city-region (2009)

Source : www.manchestersalfordhmr.co.uk

Réalisation : M. HUYGHE, 2010



L'AGMA, qui reste l'autorité gouvernante jusqu'à l'institution du GMCA, retransmet sur son site (www.agma.gov.uk, 2010) un séminaire intitulé *What will the City-region do for us ?*, qui s'est tenu en 2009 à Manchester. Le but de ce colloque, auquel ont participé des représentants des différents City Councils, ainsi que des agences d'urbanisme, était d'interroger les 15 districts membres de la future city-region sur leurs attentes.

Plusieurs idées ressortent des présentations et de la consultation des City councils :

- Les futurs membres de la city-region se disent conscients que les bassins économiques, d'emploi et d'éducation ne respectent pas les barrières administratives, et qu'ils ne peuvent donc pas être gérés par une autorité unique.

- Pour Richard LEESE, Leader du Manchester City Council :

“[...] the subregional base is the most sensible unit for planning and economic development, because it is that that is the closest to the real economy; it is still an approximation, but it is the closest approximation. The subregion makes more sense.”

LEESE (2009)

« [...] la subregion est l'aire la plus judicieuse pour faire de l'aménagement et du développement économique, parce que c'est celle qui correspond le mieux à la réalité économique ; c'est toujours une approximation, mais c'est celle qui est la plus proche. La subregion est l'espace qui a le plus de sens. »

- Pour R. LEESE, les city-regions sont les « *key drivers* » de l'économie, les moteurs de l'économie.

On retrouve donc dans ces discours les idées que nous avons développées jusqu'à maintenant : pour les acteurs du territoire, la city-region a surtout un rôle de **développement économique**, et doit permettre de gérer les enjeux qui dépassent les barrières administratives ; pour cela, ses frontières doivent correspondre le plus possible à la réalité de l'économie.

Deux choses sont surprenantes :

- D'une part, la région de Manchester connaît bien le concept de city-region, puisque la nouvelle Manchester city-region de 2009 succède à la city-region du Greater Manchester de 1986 et au Greater Manchester County de 1974. Après plus de 25 ans de travail à l'échelle régionale, il est donc étonnant que les acteurs voient cette nouvelle city-region comme un moyen de régler les **enjeux qui dépassent les frontières**. Ceci aurait déjà dû être le cas pour les territoires précédents. Cependant, comme le fait remarquer R. LEESE :

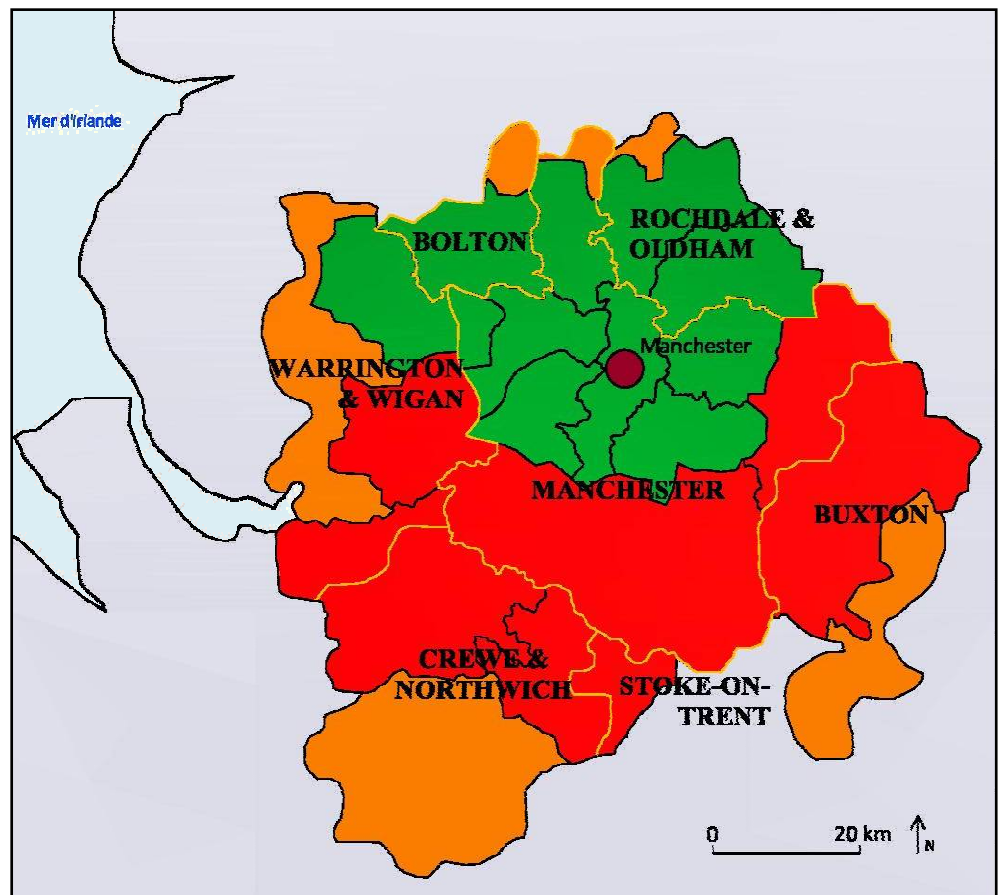
“If you said to 10 authorities: “Should we work together in order to improve our overall economic performances?”, it would be a bit hard to say no. But in Greater Manchester, we have been doing it for quite a long time!”

LEESE (2009)

« Si vous disiez à 10 autorités : « Devrions-nous travailler ensemble, pour améliorer globalement nos performances économiques ? », il serait un peu difficile de dire non. Pourtant, dans le Greater Manchester, c'est ce que nous faisons depuis un petit moment ! »

Ainsi, même avec l'existence de la city-region du Greater Manchester, créée en 1986, et de l'AGMA, qui était censée justement représenter les 10 districts et les aider à améliorer la qualité de vie sur le territoire et à se développer économiquement, les différentes autorités n'ont pas eu l'impression d'un travail collectif. Peut-être est-ce dû au fait que les city-regions, bien que leur utilité et leur existence soient reconnues par le Gouvernement, ne sont pas reconnues au niveau législatif ; ils voient donc cette nouvelle city-region, qui aura elle une vraie existence juridique, comme une nouvelle opportunité et une réponse possible à cette attente de travail collectif.

▪ D'autre part, les acteurs parlent d'une city-region qui corresponde à la **réalité économique**. Dans la théorie, les limites qui correspondent le mieux à cette réalité sont celles du bassin d'emploi. Pourtant, comme le montre la carte ci-dessous, le périmètre de la Manchester City-region ne respecte pas les limites des TTWA définies par l'institut de Statistiques anglais en 2001 : la city-region n'est complètement comprise dans aucune des TTWA (les limites des différentes TTWA sont représentées par les contours jaunes sur la carte).



Carte 22: Périmètres des TTWA de la région de Manchester (2001)

Source : www.statistics.gov.uk/geography/ttwa.asp

Réalisation : M. HUYGHE, 2010

- Centres urbains
- Limites du Greater Manchester
- Limites de la Greater Manchester city-region
- Limites de districts
- Limites des Travel-to-Work Areas
- Buxton Noms des TTWAs

b) Comparaison du cas de Manchester avec les autres cas d'étude

▪ Subregion ou city-region ?

Comme nous l'avions déjà remarqué en étudiant les cas de Bristol et du South Hampshire, **aucune distinction** n'est faite, ni dans les politiques ni dans les discours, entre les subregions et les city-regions. Ici encore, les membres de l'AGMA ou des City Councils parlent indifféremment de city-region ou de subregion.

▪ Des objectifs globaux relativement absents.

Comme les autres city-regions, la Greater Manchester city-region joue un rôle de moteur de l'économie pour son territoire, au **niveau local**. A Bristol et dans le South Hampshire, il n'y avait aucune trace des objectifs « globaux » tels que nous les avons définis, aucune volonté pour les métropoles de devenir un réel contrepoids par rapport aux 5 pôles du Pentagone, de jouer un rôle à l'échelle Européenne. Pour le cas de Manchester, on retrouve pour la première fois un peu cette idée de métropole concurrente et compétitive : comme nous l'avons dit précédemment, Manchester a été retenue dans le *United Kingdom Budget 2009* comme un potentiel « pôle de croissance à l'échelle globale », et a été sélectionnée comme city-region pilote avec Leeds.

On peut donc supposer que Manchester et Leeds seraient les métropoles les plus « fortes » d'Angleterre, au regard des critères que nous avons définis précédemment¹⁸, et qu'elles seules seraient capables de jouer ce rôle de contrepoids à l'international.

▪ City-regions et régions métropolitaines, des espaces équivalents ?

Ce sujet nous amène à la comparaison des city-regions et des régions métropolitaines : à la fin de la première partie de cette recherche, nous avons conclu que les city-regions jouaient le double rôle des régions métropolitaines (de par leurs objectifs « globaux ») et des intercommunalités (objectifs de développement local). Visiblement, les objectifs globaux ne seraient poursuivis que par très peu de city-regions, i.e. seulement les city-regions qui ont le poids nécessaire.

« L'AGMA ressemble à une intercommunalité française, dans ses objectifs (œuvrer pour le développement économique, pour la coordination des services publics ou pour la construction d'équipements en commun), comme dans ses structures (pas d'élu direct, mais un conseil de représentants de chaque composante). »

BAILONI M. (2008)

¹⁸ Voir définition des régions métropolitaines et des city-regions p. 19

Ainsi, comme le suggère M. BAILONI pour l'AGMA¹⁹, la plupart des city-regions seraient seulement les **équivalents anglais des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines françaises**.

¹⁹ A noter que M. Bailoni fait ici une confusion entre la city-region du Greater Manchester, le territoire, que l'on peut effectivement comparer à une intercommunalité française, et l'AGMA, qui est la structure de gouvernance en charge de ce territoire.

Conclusion

Grâce aux trois études que nous venons de faire, nous avons pu relever de nombreuses analogies et points communs entre les city-regions, et remarquer que la réalité de ces espaces régionaux diffère beaucoup du modèle de référence que nous avons développé dans la première partie de cette recherche. Nous pouvons donc dès à présent en tirer quelques conclusions.

Comme nous avons pu le voir dans les trois cas d'étude, les city-regions sont des espaces en perpétuelle évolution, aux niveaux de leur périmètre ou de leurs structures de gouvernance. Les city-regions actuelles sont des conséquences de l'histoire du territoire, le résultat des lois du Gouvernement Central et des différents zonages qui se sont succédés. Alors que notre modèle préconise de faire correspondre le périmètre des city-regions aux Travel-To-Work areas, la pratique montre que ce n'est pratiquement jamais le cas. Au mieux, comme à Bristol, les dirigeants ont conscience de cette recommandation, et s'efforcent d'adapter les limites actuelles pour les faire correspondre aux bassins d'emploi. Dans le « pire » des cas, comme à Manchester, les périmètres ne correspondent pas du tout : la city-region étant déjà instituée et ses limites avalisées, il va être difficile de les adapter.

Un autre constat peut être fait : même si nos trois cas d'étude sont tous des city-regions (ou des subregions), il y a de fortes disparités dans leurs superficies et leurs populations. Comme le montre le tableau en annexe (p. 99), qui regroupe les principales données chiffrées concernant les city-regions, leur population varie du simple au triple (1 millions d'habitants pour la city-region de Bristol, plus de 3 millions pour Manchester), et leurs superficies vont de 500 à 5 000 km².

Ces deux constats peuvent être expliqués par les processus qui sont à l'origine de ces périmètres : au vu des trois expériences, nous pouvons supposer que lors de la détermination des limites des city-regions, ce sont les questions politiques qui prévalent, laissant de côté la logique qui voudrait que les city-regions adoptent le périmètre statistique des TTWA, approximation la meilleure des territoires pratiqués quotidiennement par la population. En conséquence, nous nous retrouvons avec des espaces de tailles et d'objectifs très variés, des territoires tous particuliers et spécifiques, qui ne forment pas un ensemble cohérent de city-regions à l'échelle nationale.

Cependant, cette variété de périmètres est en réalité pour l'instant un faux problème : les city-regions n'ayant jusqu'à maintenant pas un véritable statut dans le paysage législatif anglais, leurs limites n'ont pas de valeur légale (comme en ont en France les limites des départements ou des régions). Pour l'instant, ce manque de cohérence n'a donc pas posé problème, mais il en deviendra peut-être un avec le développement des « vraies » city-regions de Manchester et Leeds, qui seront reconnues comme un nouvel échelon à part entière par le Gouvernement : à ce moment-là, il faudra certainement se mettre d'accord sur des limites cohérentes et identiques pour toutes les city-regions.

Cette question de détermination des limites est bien l'un des principaux problèmes que rencontrent les city-regions : alors qu'elles sont censées être des territoires fonctionnels, adaptés aux pratiques de la population et adaptables, on voit bien que dans la réalité, la pratique impose que leurs périmètres soient complètement arrêtés et « figés ». Ainsi, il est probable, quoi que cela n'ait pas été prouvé, que les city-regions ne puissent pas être des espaces parfaitement adéquats pour répondre aux enjeux du territoire : pour ce faire, il faudrait que les city-regions et leurs périmètres puissent s'adapter à chaque enjeu, chaque problème que rencontre le territoire.

Au niveau des objectifs que poursuivent ces city-regions : contrairement à ce que le modèle de référence développé avait prévu, dans lequel les city-regions avaient à la fois des objectifs globaux et locaux, il apparaît que les city-regions ont principalement des objectifs locaux, qui les font se rapprocher des communautés urbaines françaises. Toujours à travers des objectifs de développement économique, les city-regions cherchent à développer localement leur territoire, réduire les inégalités, améliorer la qualité de vie de leurs populations.

La seule exception parmi les city-regions est Manchester, qui semble seule capable de poursuivre des objectifs à l'international. Avec Leeds, elles ont été sélectionnées comme city-regions pilotes pour servir de pôles de croissance au niveau global. Peut-être peut-on ainsi faire une différence entre ces nouvelles city-regions et les actuelles city-regions/subregions, et ainsi se rapprocher du modèle : on aurait donc des subregions équivalentes aux communautés urbaines, et des nouvelles city-regions équivalentes aux régions métropolitaines.

Ceci nous permettrait de répondre à l'hypothèse que nous avons faite au début de l'étude sur la subregion du South Hampshire : est-ce que les city-regions et les subregions sont considérées comme des espaces équivalents en Angleterre ? Pour l'instant, ces deux espaces semblent similaires, mais vont peut être se différencier avec l'émergence des city-regions pilotes de Manchester et Leeds.

Au niveau de la gouvernance de ces espaces on a là encore beaucoup de points communs entre toutes les city-regions : les city-regions sont gouvernées par des structures qui regroupent des représentants des districts-membres et se déclinent en commissions, et qui ressemblent beaucoup aux structures en charge des intercommunalités françaises aujourd'hui ; des contrats, sous forme de MAAs, sont passés avec le Gouvernement Central et des partenaires des secteurs privé et public. Les territoires ont encore peu de recul sur ces partenariats, puisque les premiers ont été signés en 2008. On ne peut donc pas encore savoir s'ils permettent réellement d'améliorer les résultats des city-regions, et s'ils permettent notamment d'atteindre une meilleure « cohérence et une meilleure coordination des politiques », comme le suggérait le rapport de l'ORATE²⁰ ; il sera notamment intéressant de voir si l'aide de l'Etat, qui fait bénéficier les city-regions de plus de « liberté et de flexibilité », permet aux territoires d'être plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs.

²⁰ Voir p.39

Finalement, il est difficile de tracer un portrait global des city-regions anglaises : même si dans ces études de cas nous retrouvons des similarités, dans leurs structures de gouvernance, leur objectif général de « développement du territoire » ou leur non-respect des périmètres des TTWA par exemple, chaque city-region est vraiment spécifique. La détermination de leurs périmètres dépend des conditions particulières du territoire, de son histoire et des volontés des politiques ; les objectifs qu'elles poursuivent sont spécifiques à leur situation ; les projets et les politiques mis en œuvre dépendent des acteurs qui participent à la gouvernance du territoire.

Voyons maintenant dans cette dernière partie comment nous pouvons utiliser ces premières conclusions pour en tirer des leçons pour les régions métropolitaines.

3. Conclusion sur la réalité des city-regions : quelles leçons en tirer pour les régions métropolitaines ?

Etudier la réalité des city-regions, étudier les différents périmètres qu'elles recouvrent et leurs différents modes de gestion peut nous permettre, lors d'un prochain développement des régions métropolitaines, **d'éviter certains écueils ou difficultés** que les city-regions pourraient avoir rencontrés.

Nous avons pu tirer des premières conclusions sur cette réalité anglaise. Cependant, il faut nuancer ces résultats, notamment ceux concernant les **méthodes de gouvernance** : comme nous l'avons dit précédemment, chaque type de gouvernance est et ne peut être que spécifique à son pays, à son histoire, sa population et ses coutumes. Selon les habitudes culturelles et sociales nationales, on ne peut pas importer telle quelle une structure de gouvernance, mais on peut tout au plus s'en inspirer, étudier les expériences positives et tirer les leçons des échecs.

Ce fait a déjà été illustré dans la première partie de cette recherche, avec l'étude menée par l'ORATE, qui a noté le développement des relations verticale et horizontale de la gouvernance dans différents pays européens (c.f. p. 40) : les relations n'ont pas connu un développement équivalent dans tous les pays. Pour certaines cultures, il doit être plus facile de développer les relations horizontales, i.e. de diversifier les acteurs qui participent aux politiques et aux projets mis en place, d'intégrer la population par le biais de la concertation par exemple, de lier des liens avec le secteur privé, etc., alors que dans d'autres pays il doit être accepté plus facilement de développer des relations entre différents niveaux hiérarchiques de gouvernements (national/régional/local).

Plus que les habitudes culturelles et sociales, les habitudes « législatives » française et anglaise sont différentes : en France, la loi et le règlement jouent un rôle très important, tout est toujours légiféré, alors que l'Angleterre semble accorder moins d'importance au législatif, préférant gérer la chose publique grâce aux contrats (ce qui est bien illustré par l'utilisation des MAAs à l'échelle des city-regions), qui permettent plus de flexibilité. Les modèles de gouvernance que l'on voudra appliquer en France devront donc tenir compte de ces spécificités nationales.

Grâce à ces trois études de cas, nous avons vu que les structures de gouvernance des city-regions ressemblent beaucoup aux équipes en charge des communautés d'agglomérations ou urbaines françaises : les équipes sont composées de représentants de chaque district membre de la city-region ; des commissions chargées de régler différentes questions liées à l'aménagement du territoire (déchets, urbanisme, habitat, etc.) sont formées. De telles structures, équivalentes à celles déjà existantes pour les EPCI, permettraient une acceptation et une appropriation faciles des nouvelles régions métropolitaines pour les habitants : elles seraient donc un nouveau territoire, avec de nouvelles limites un peu floues, mais avec des représentants connus de la population.

L'intérêt des structures de gouvernance des city-regions pour les régions métropolitaines est ailleurs : la nouveauté par rapport à la gestion de la gouvernance à la française sont ces **MAAs** (Multi-Area Agreements), ces contrats qui sont passés entre la city-region, le Gouvernement Central et des partenaires divers, issus du secteur privé ou public. Ces accords, signés de manière totalement volontaire par les différentes parties, fixent les résultats à atteindre par le territoire dans une période donnée. Pour le Gouvernement, c'est une manière d'obliger les city-regions à s'attaquer à certains problèmes ; pour les city-regions, c'est un moyen d'obtenir en contrepartie plus de liberté de la part de l'Etat.

Même si, comme nous l'avons dit précédemment, nous n'avons pas encore beaucoup de recul sur ces MAAs, il semblerait que leur signature permette de faire avancer les choses, de s'assurer de la réalisation effective des projets. Les MAAs limiteraient apparemment le « *red tape* », la bureaucratie et la rigidité administrative. On peut donc voir ces partenariats comme des procédures simplificatrices, qui créent des relations entre acteurs du territoire formelles mais flexibles et permettraient de gérer au mieux les enjeux de l'espace.

La question à poser maintenant est celle de l'acceptation de tels contrats par les territoires français. Comme nous l'avons pointé précédemment, une limite de ces MAAs est la perte d'autonomie qu'ils entraînent. En Angleterre, le Gouvernement exerce beaucoup de contrôle sur les territoires régionaux : ces partenariats et cette non-indépendance vis-à-vis de l'Etat ne posent donc peut-être pas de problèmes aux city-regions. En France, le contexte est différent : suite à la décentralisation, le Gouvernement a au contraire laissé plus de latitude aux territoires pour s'organiser, gérer leur propre budget, déterminer leurs propres objectifs. Passer des contrats tels les MAAs, et avoir obligation de résultats par rapport à l'Etat serait donc peut-être vu comme un retour en arrière par les régions métropolitaines, et pourrait menacer le pouvoir de décision des collectivités et leur « indépendance organique », assurée lorsque « *les organes dirigeants des collectivités décentralisées ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central* » (www.vie-publique.fr).

D'un autre côté, la signature de partenariats avec les secteurs privé et public semble être un excellent moyen de s'assurer leur participation dans les projets, et d'en tirer le meilleur parti : expertises, points de vue originaux, parfois même capitaux de la part du secteur privé²¹. Ce dernier point fait d'ailleurs écho à la question d'indépendance : est-ce qu'un territoire qui dépend des capitaux d'une entreprise privée peut encore réussir à tenir les politiques qu'il s'était fixées ?

Comme nous l'avons noté précédemment, un point négatif de ces MAAs est qu'ils n'associent pas la société civile aux prises de décision et aux projets : les associations sont exclues de la liste des partenaires. En France, la concertation avec les habitants est un principe qui se développe, à toutes les étapes des projets, de leur réflexion à leur mise en place. Si des contrats tels les MAAs sont adaptés en France, il faudra donc absolument inclure la population aux partenaires signataires.

Voici donc les conclusions à tirer quant à la gouvernance des régions métropolitaines : ces MAAs semblent être adaptés à la gouvernance des espaces régionaux, mais il faut s'assurer qu'ils associent bien tous les acteurs du territoire. Par ailleurs, la question de la

²¹ En France, il existe déjà des partenariats public-privé (PPP), qui fonctionnent sur ce principe.

perte d'indépendance par rapport au Gouvernement va certainement soulever des questions en France.

Des conclusions intéressantes peuvent aussi être tirées en ce qui concerne la définition des **limites** des régions métropolitaines : comme nous l'avons vu grâce à ces trois études de cas, le modèle des « bassins d'emploi » ne se voit pas confirmé dans la pratique. En Angleterre, les city-regions existent déjà, et leurs limites sont issues d'anciens territoires qui ont évolué, de vieilles « city-regions », ou se sont simplement développées au fil de temps suivant les volontés des politiques : il va donc être difficile, voire impossible, d'adapter leurs périmètres pour les faire correspondre aux travel-to-work areas.

En France, il est encore possible de construire des structures de gouvernance qui coïncident avec les bassins d'emploi. De par leur définition, les bassins d'emploi respectent les limites communales : on peut donc facilement faire intervenir dans la structure de gouvernance des représentants de toutes les communes incluses dans le bassin d'emploi. Ainsi, le périmètre des régions métropolitaines correspondrait à celui que préconise notre modèle de référence.

Il faut cependant noter que les périmètres obtenus ne seraient pas des périmètres optimaux, puisque, comme nous l'avons déjà souligné, les bassins d'emploi sont les territoires qui correspondent le mieux aux régions fonctionnelles, mais ne sont toujours que des approximations.

Enfin, pour ce qui est des conclusions à tirer concernant les **objectifs** des régions métropolitaines : la réalité des city-regions a montré que dans la plupart des cas, les objectifs « globaux » dont nous avons parlé dans la première partie de cette recherche étaient oubliés au profit d'objectifs locaux, de développement économique du territoire. Seul le cas de Manchester ressort, Manchester étant apparemment, d'après le Gouvernement anglais, la seule métropole avec Leeds à pouvoir jouer un rôle au niveau international.

Dans le cas français, il est ainsi fort probable qu'une distinction se fasse entre certaines métropoles qui auront le poids pour poursuivre ces objectifs « globaux », et espérer faire contrepoids aux cinq métropoles du Pentagone, et d'autres qui poursuivront uniquement des objectifs locaux. Il faudrait pour le savoir étudier plus spécifiquement les résultats qu'avaient obtenus chacune des 10 villes françaises dans le rapport ESPON 1.1.1.

Comme le montre cette troisième partie, il est encore possible de créer ces nouveaux territoires, de construire les régions métropolitaines de toutes pièces et de les faire correspondre au modèle que nous avons développé, en ce qui concerne leurs limites ou leurs structures de gouvernance. Concernant leurs objectifs, il est probable que seule l'expérience montrera si certaines métropoles se distinguent des autres, et si toutes les métropoles peuvent ou non espérer jouer un rôle à l'international.