



Piloter la métropole, une histoire de valeurs

Régulation métropolitaine en France et en Suisse

Marc Antoine Messer*, **, Vincent Kaufmann*, **, Emmanuel Ravalet*, **, Stéphanie Vincent*, ***

* Mobil'homme Sàrl, Etudes, Recherches, Expertises. Chemin des Anémones 12, CH – 1219 Châtelaine

** Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Laboratoire de Sociologie urbaine. EPFL – ENAC – IA – LaSUR, BP Station 16, CH – 1015 Lausanne

*** Université Lumière, Lyon2, Institut d'Urbanisme de Lyon, 14 avenue Bertholet, F - 69007 Lyon

APPEL A CANDIDATURES

A la lumière des expériences étrangères, que nous disent les résultats du programme de recherche Popsu 2 ?



Piloter la métropole, une histoire de valeurs

Régulation métropolitaine en France et en Suisse

Contribution au regard international sur les travaux du programme Popsu 2

Marc Antoine Messer^{*, **}, Vincent Kaufmann^{*, **}, Emmanuel Ravalet^{*, **}, Stéphanie Vincent^{*, ***}

* Mobil'homme Sàrl, Etudes, Recherches, Expertises. Chemin des Anémones 12, CH – 1219 Châtelaine

** Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Laboratoire de Sociologie urbaine. EPFL – ENAC – IA – LaSUR, BP Station 16, CH – 1015 Lausanne

*** Université Lumière, Lyon2, Institut d'Urbanisme de Lyon, 14 avenue Bertholet, F - 69007 Lyon

Résumé

Piloter la métropole nécessite de résoudre le décalage entre le territoire fonctionnel urbain et les différents territoires institutionnels qui la compose et donc de faire émerger un nouveau périmètre de l'action publique qui soit à l'échelle de l'aire métropolitaine. La mise en place d'un pilotage de cette aire métropolitaine est inévitablement conditionnée par le contexte, institutionnel et historique, dans lequel elle s'opère. La comparaison de pratiques entre deux contextes aussi éloignés que la France et la Suisse permet de s'extraire des particularismes régionaux et nationaux et de mieux cerner les enjeux partagés. Une analyse des éléments partagés nous permet de proposer de structurer l'émergence de ce nouveau périmètre de l'action publique autour de trois voies parallèles et interdépendantes que sont la création d'institutions, la création de projets et la création de valeurs. Ces trois thématiques sont autant de points d'appui possibles permettant l'émergence d'un nouveau périmètre d'action publique à l'échelle de la métropole. Or il semble que, pris séparément, aucun de ces points d'appui n'est en soi suffisant pour qu'émerge ce nouveau périmètre et que soit résolu le décalage entre les territoires fonctionnels et institutionnel. Un travail sur l'institution, sur le projet et sur les valeurs doit être nécessairement articulé.

Introduction

Piloter la métropole, réguler l'aire fonctionnelle de la ville, voire de l'agglomération, mobilise l'image d'un constant décalage entre les territoires institutionnels qui segmentent l'espace urbain et une aire urbaine vécue et comprise par l'habitant comme un tout certes hétérogène mais cohérent. Piloter la métropole – si tant est que cette métropole existe – devient donc à la fois un champ d'investigation de la recherche urbaine et une finalité des politiques publiques, tant il est admis, comme le formule adroitement Estèbe (2008 : 17) qu'un « espace traversé par des individus et des ménages mobile(sic) ne se gouverne pas comme des communautés rurales d'Ancien Régime ». Or, même si la ville, dans son acception fonctionnelle, peut être envisagée comme une entité gouvernable et planifiable, l'émergence d'un nouveau périmètre de l'action publique supra-locale ne se décrète pas, ou pas seulement. Piloter la métropole nécessite au préalable de la délimiter, de l'appréhender et de la transcrire en réalité opérationnelle. La mise en place d'un pilotage de l'aire métropolitaine implique donc un processus parallèle d'imagination de celle-ci, puisant dans et mobilisant des images mais aussi les valeurs attribuées collectivement aux différents éléments constitutifs de cette métropole. Ce processus est inévitablement conditionné par le contexte, institutionnel et historique, dans lequel il s'opère. Les cadres théoriques qui permettent de penser le processus en cours et de le guider sont eux aussi influencés par les valeurs conférées aux notions telles que le local et le régional. La littérature scientifique investiguant les modalités de pilotage de l'aire urbaine s'est ainsi très largement montrée incapable de faire émerger un consensus scientifique, tant les propositions des auteurs sont conditionnées par les valeurs qu'ils prêtent au local et au régional et se singularisent par des jugements de valeur qui sont divergents (Lefèvre 1998), alors même que la recherche d'une gouvernance de

l'agglomération urbaine est au moins aussi vieille que la formation de l'agglomération elle-même (Kübler 2003).

L'analyse par monographie d'un cas d'étude unique ne permet que difficilement d'isoler l'influence des valeurs et du contexte, institutionnel et historique, sur les modalités d'émergence de ce périmètre d'intervention publique supra-locale. La comparaison de cas issus de contextes historiques et institutionnels différents permet mieux d'isoler les éléments propres aux contextes et de mettre en exergue l'influence des conceptions différentes dans les modalités d'émergence de cette nouvelle échelle supra-locale. La comparaison internationale, même si rarement pratiquée de manière complète et rigoureuse en matière de politiques publiques urbaines (Kantor et Savitch 2005), permet cette montée en généralité nécessaire pour s'extraire des particularismes régionaux et nationaux. Une récente enquête de large ampleur a été menée en France sur les mécanismes de régulation de l'espace métropolitain et fournit un matériau empirique précieux¹. Le croisement avec des travaux réalisés en Suisse sur l'émergence d'une échelle supracommunale d'intervention en matière de politiques publiques permet de mettre en perspective les résultats français avec des enseignements issus d'un contexte politique et historique différent. Suisse et France, tout en étant des pays voisins, se distinguent en effet fortement en matière de réforme de l'architecture institutionnelle de leurs territoires. Du côté suisse, probablement sous l'effet d'une prédominance de l'« idéologie libérale » (Vodoz *et al.* 2013) et de l'application du fédéralisme, aucune réforme n'a été menée visant à réorganiser la répartition institutionnelle dans les agglomérations urbaines entre Commune, Canton et Etat fédéral depuis 1848, et ce malgré les appels déjà anciens à reconnaître un statut juridique à la ville fonctionnelle (Bassand 1974). Du côté français au contraire, des vagues successives de nouvelles formes d'intercommunalités ont été progressivement mises en place, pensées « au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées » (Offner 2006 : 27).

Au-delà de particularismes dus à un mode de pensée et des références nationales différentes, les divergences suisses et françaises s'inscrivent en fait assez clairement dans deux courants forts et assez largement opposés – certains parlent de chapelles – de la littérature scientifique. Le premier courant, prenant corps autour d'un *a priori* favorable au local et à la concurrence entre les territoires, se raccroche à l'ensemble de la littérature, principalement nord-américaine, rattachée au *Public-choice* et où le fonctionnement de l'aire métropolitaine peut être lu comme celui d'un marché (Ostrom, Tiebout et Warren 1961) et où la réduction de la fragmentation institutionnelle dans la métropole est comprise comme une restriction du libre-choix du citoyen (Tiebout 1956). Le second courant, prenant corps autour d'une école plus étatiste, voit la fragmentation institutionnelle se reproduire socialement par une fragmentation humaine (Harvey 1989) et vise donc un objectif d'égalité par la réforme institutionnelle de l'aire métropolitaine.

Cet article se propose d'étudier comment émerge un nouveau périmètre de l'action publique qui soit à l'échelle de l'aire métropolitaine, dans deux contextes historiques et institutionnels aussi différents que sont la France et la Suisse. Il se base pour cela sur une analyse de littérature et d'enseignements empiriques, issus notamment pour les cas français des travaux réalisés dans le cadre de la Plateforme Popsu2. Il s'appuie sur le parti-pris de ces recherches françaises d'aller au-delà de la simple « ingénierie institutionnelle » (Lefeuvre 2015 : 12) et investit particulièrement les supports ou les voies d'émergence de ce nouveau périmètre. Une première partie permet un retour sur la pratique des dernières décennies en matière de pilotage des aires urbaines et permet de fixer tout d'abord la matière dans son cadre historique, en retenant particulièrement l'influence de la littérature scientifique

¹ Enquêtes issues de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu2), coordonnée pour le Plan urbanisme construction architecture (Puca) au sein de l'Atelier international du Grand Paris.

sur les réalisations effectives et l'importance des valeurs mobilisées. Une deuxième partie résume certains enseignements empiriques issus de cas français et suisses. Une dernière partie, tentant une conclusion, compare les enseignements empiriques des différents contextes et les met en perspective afin de mettre en lumière ce qui peut être compris comme trois voies d'émergence d'un nouveau périmètre de l'action publique qui soit à l'échelle de la métropole.

Réformes de l'architecture institutionnelle entre tradition et ruptures

En matière de réformes de l'architecture institutionnelle des territoires et particulièrement des aires métropolitaines², la seconde partie du XX^{ème} siècle a connu une succession de périodes d'influence théorique s'enchaînant relativement clairement. Dès la décennie 1960, et répondant à l'appel de Wood (1958) de faire naître Gargantua, un grand gouvernement omnipotent à l'échelle de l'aire métropolitaine sous le slogan « One community – One government ! », une vague de créations institutionnelles s'étend sur l'Europe et en Amérique du Nord. Présageant la mode de l'époque, Toronto est organisé dès 1953, dans une des formes les plus abouties de gouvernement métropolitain, et réorganisé en 1966. Londres voit l'émergence en 1965 d'un pilotage métropolitain à double niveau, avec le *Greater London Council*, responsable de certaines politiques publiques régionales et la création de trente-trois entités de premier niveau (douze *metropolitan boroughs* et vingt-et-un *boroughs*, auxquels se rajoute la *City of London* qui est maintenue). Certaines politiques publiques majeures, telles que l'éducation, le logement, la planification territoriale ou les infrastructures de mobilité sont de compétence partagée entre les deux niveaux institutionnels. La France crée les premières communautés urbaines en 1966, à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Celles-ci se voient transférer de par la loi des compétences depuis les communes dont notamment l'urbanisme et la planification intercommunaux, le logement, les transports urbains, la gestion de l'eau, les lycées et collèges. D'autres créations similaires ont lieu en Ecosse, en Catalogne ou aux Pays-Bas notamment pendant la décennie 1970.

La décennie 1980 marque non seulement un coup d'arrêt aux créations de nouvelles institutions métropolitaines mais va principalement signifier leurs suppressions dans une majorité de cas. D'inspiration libéral, le triomphe de la pensée issue du *Public-choice* s'impose dans la conception du rôle du régional et de l'aire urbaine fonctionnelle par rapport au local et au national. Articulée autour d'une transition de la gestion politique centrée autour du gouvernement à une conduite entrepreneuriale de la gouvernance appuyée sur une coopération public-privé (Goodwin et Painter 1996), l'ambition libérale se manifeste par sa volonté de « transform the function of the local state from service provider to that of enabler or facilitator of service delivery by private sector or non-profit organisations »³ (DiGaetano 2002 : 62). Comme propose de le lire Clark (2002), les mutations du local et du régional durant ces années répondent aussi à un mouvement plus large que le simple triomphe de l'idéologie (néo-)libérale, dont la fin des trente glorieuses, les chocs économiques et les crises fiscales de la décennie 1970. L'Allemagne connaît par exemple une intensification des réflexions visant

² Nous assumons dans cet article d'employer avec une signification identique, les termes d'aire métropolitaine, d'agglomération urbaine ou d'aire fonctionnelle urbaine sans distinction de taille. Chacun de ces termes recouvrant la même réalité qui est de décrire l'aire urbaine pensée comme un bassin fonctionnel de vie par opposition au territoire institutionnel de la ville comme commune.

³ « transformer la fonction du gouvernement local de pourvoyeur de biens et services à activateur ou facilitateur de délivrance de biens et services par le secteur privé ou les organisations à but non lucratif » (les traductions vers la langue française en note de bas de page sont du fait des auteurs de l'article).

à réformer la conduite régionale des aires métropolitaines au cours de la décennie 1980 « durch ein utilitaristisches Paradigma »⁴ (Blatter 2005 : 133).

Les décennies 1990 et 2000, influencées par les courants de pensées issus du *New Regionalism*, semblent surtout être marquées par les évolutions des rôles du national et le passage du gouvernement à la gouvernance territoriale, où l'action publique « se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication des acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes et des changements d'échelles des territoires de référence (Lascoumes et Le Galès 2004 : 23). Les réformes du pilotage des aires métropolitaines suivent des chemins différents selon le niveau d'enracinement dans la compétition économique globale des villes concernées (Blatter 2006), mais aussi selon la couleur politique de la coalition pilote (Wollmann 2010), et donc directement selon les valeurs mobilisées en faveur du local et du régional.

Métropoles françaises, dans les habits de Gargantua

La France connaît au court des années des décennies 2000 et 2010 une grande activité législative visant à la réforme du pilotage de ses territoires. Les lois successives de décentralisation visent « à redéfinir les échelles territoriales de l'action publique » (Desjardins 2008). Ces lois se rajoutent à une grande tradition de création institutionnelle en matière d'intercommunalité, de la création des syndicats de communes en 1890, aux communautés urbaines en 1966, aux communautés de communes et communautés d'agglomérations dans la décennie 1990, puis aux métropoles dans la décennie 2010. Cette complexité territoriale est pensée pour répondre à la complexité croissante des enjeux sociétaux (Casteigts 2010) et a produit à ce jour⁵ plus de 2'000 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Plantevignes et Sebbane 2016). La création d'institutions métropolitaines a connu une accélération au tournant 2010, avec tout d'abord la création d'une nouvelle institution, la métropole. Celle-ci, constituée sur la base du volontariat, s'étend sur les aires urbaines d'au moins un demi-million d'habitants et se substitue à toutes les autres formes d'intercommunalité préexistantes, tout en reprenant une partie des compétences communales, dont le développement économique, l'habitat, la gestion des services d'intérêt collectif, ainsi qu'une part des prérogatives du département et de la région. L'aire métropolitaine de Nice a été la première à s'établir en métropole en 2011. Ce statut a été réformé par une loi de 2014 portant sur l'« affirmation des métropoles ». Cette loi crée dix nouvelles métropoles au 1^{er} janvier 2015 en plus de Nice et crée des formes spécifiques de gouvernement métropolitain pour Paris, Marseille et Lyon.

L'analyse de la régulation métropolitaine dépasse, nous l'avons assumé, l'analyse de la simple – et pourtant déjà complexe – architecture institutionnelle des territoires. Son analyse, par nature, recoupe comme le remarque Monneraud (2013) l'analyse à la fois de l'ensemble des processus de prise de décision et l'analyse du périmètre de cette régulation. Cet article n'a pas pour objectif de développer par le menu les supports et les modalités de la régulation métropolitaine en constitution, mais plutôt de voir les modalités d'émergence d'un nouveau périmètre de l'intervention publique, qui est de nature supra-locale. Ce faisant, il nous paraît particulièrement intéressant de tenter de mettre au jour les supports sur lesquels s'appuie le nouveau périmètre pour prendre corps, supports institutionnels, supports de projets et supports idéels, tout en mettant en perspective les pratiques issues de deux contextes historiques et institutionnels fort différents. Les recherches menées en France sur les

⁴ « au moyen d'un paradigme utilitariste »

⁵ Chiffres 2016.

métropoles de Bordeaux, Nantes et Grenoble⁶ au sein de la plateforme Popsu 2 et dont nous avons mobilisé tant les rapports de recherche que les publications pour le présent article se regroupent autour de cette question commune : « Comment les métropoles sont-elles régulées ? », sans pour autant adopter un protocole commun d'analyse (Lefeuvre 2015). Les éléments ci-dessous permettent un rapide et non-exhaustif retour sur certains des enseignements produits.

A Nantes s'opère pendant les années 2008 à 2014 une mutation majeure du pilotage de l'aire métropolitaine et particulièrement du rapport entre le local et le régional, en cela que les services municipaux de la ville-centre et ceux de Nantes Métropole se mutualisent. Un repositionnement de l'intercommunalité au centre des politiques d'aménagement est alors en cours⁷ (Dèbre et Garat 2015). Un champ de tension s'accroît entre les intérêts du local et du régional, ou plus spécifiquement entre différents intérêts du local et ceux du régional. Le renforcement du rôle de la ville-centre inquiète (Garat 2013 : 101). L'origine de l'inquiétude pourtant ne semble pas être uniquement le fait du renforcement du niveau régional, mais découle aussi du fait qu'un des composants du local prene l'habit, l'apparence et bientôt l'autorité du régional, celle-ci suivant une construction parallèle. La mutualisation s'accompagne en effet de l'émergence d'un « discours métropolitain », jusqu'alors inaudible (Idem : 100). Si la mutualisation touche à l'institutionnel, en cela que les services municipaux insufflent un nouveau souffle aux services métropolitains, la mutation passe aussi par un glissement à la fois au niveau de la conception-même du rôle du métropolitain et d'une évolution de ses instruments.

Ainsi, la mobilisation d'une valeur comme la proximité comprise ici comme le « fait que les communes agissent pour leur territoire et leurs populations communales avant d'agir pour l'ensemble du territoire et la population intercommunale » (Idem : 96) perd de sa vigueur et est progressivement remplacée par une stratégie de développement métropolitain. Le transfert des compétences communales vers le métropolitain est d'ailleurs justifié par la réalisation d'objectifs communautaires telle que la lutte contre l'étalement urbain, la densification, la mixité sociale (Dèbre 2013 : 124). Autant de « valeurs » pour lesquelles l'échelle communale n'est plus compétente. La notion de proximité était pourtant une revendication majeure du local périphérique. Sa disparition marque l'évolution dans l'équilibre du jeu des différents acteurs locaux. L'évolution vers l'émergence métropolitaine prend d'ailleurs plusieurs temps, comme autant de concrétions successives, allant d'un point de départ où l'élément majeur de la gouvernance communautaire est la proximité, puis la reprise progressive par le régional des projets communaux pour aboutir à un point d'arrivée où les opérations communales doivent répondre aux objectifs communautaires (Idem : 98).

Ce sont aussi les instruments eux-mêmes qui doivent évoluer. Le processus est ainsi accompagné par l'émergence d'un « projet urbain » (Roy 2013 : 67 sqq) : « la réalisation du projet devenant la seule finalité valide de l'action publique ». Ce projet urbain donne corps au régional, à la fois en matière de finalité et de consistant opérationnel. L'émergence d'une échelle d'intervention qui soit supra-locale se fait donc par un processus de reterritorialisation et non pas par la suppression « de tout périmètre » (Devisme et al. 2013 : 192). Deux paradoxes pourtant demeurent (Idem : 194), la complexification des projets liée à une pratique désormais territoriale et non plus seulement sectorielle oblige à faire des choix sélectifs qui peuvent nuire à l'unité recherchée ; le renforcement du métropolitain ne garantit pas forcément une meilleure capacité à réaliser les projets portés.

Bordeaux possède pour sa part une haute tradition en matière de collaboration intercommunale et de pilotage de l'aire métropolitaine, sa communauté urbaine étant entrée en fonction déjà en 1966. Le

⁶ L'étude relative à Strasbourg n'a pu être exploitée pour le présent article ne fournissant pas d'enseignements pouvant être mis directement en rapport avec ceux issus des autres métropoles.

⁷ Ceci donne le cadre aux investigations réalisées au sein de la Plateforme Popsu 2

Gargantua bordelais – pour reprendre le vocable du projet de Wood (1958) – figure ainsi parmi les rares cas européens ayant survécu aux différents aléas historiques en termes de gestion des espaces métropolitains. Ce maintien, à contre-courant des tendances européennes, même s’il n’est pas totalement unique, Lefèvre (1998) l’expliquait non sans une pointe d’ironie. Il voyait ainsi dans la très faible capacité de cette institution à s’imposer face aux communes l’explication d’une situation moins conflictuelle que dans d’autres métropoles, ce qui avait permis aux communautés urbaines françaises héritées de la décennie 1960, dont Bordeaux, de survivre à travers le temps. Ce qui est visible sur le terrain n’est d’ailleurs pas si éloigné de cette lecture. Ainsi, la métropole⁸ apparaît fragile tant d’un point de vue institutionnel que d’un point de vue symbolique : elle ne possède pas « le sacre électoral et l’ancrage historique garantissant le leadership symbolique » (Monneraud 2009) et elle est noyauté – si nous pouvons dire – par les acteurs locaux. Monneraud (2013) constate ainsi que l’institution métropolitaine bordelaise se montre incapable d’édicter des normes et de les imposer par sa force de coercition, son leadership étant contesté et échoue de même à structurer un nouveau territoire d’action politique métropolitain par les voies des seuls projets urbains ou « grands travaux ». En conséquence, elle se lance dans la construction de valeurs métropolitaines, avec la volonté de créer du « sens », en formulant « une idée métropolitaine qui agrège et sublime les réalisations concrètes » (Idem : 5). C’est ainsi que Sorbets pour le cas de Bordeaux (2015 : 151) propose de considérer la métropole sous ces deux acceptions, à la fois spatiale et rhétorique. Nous pourrions aussi dire tangible et idéale. Bordeaux distingue ainsi dans sa construction métropolitaine le projet et les projets (Monneraud 2013). Alors que les projets sont les grands travaux sur lesquels la métropole n’a pas un leadership légitime ou total, mais qu’elle partage avec les autorités locales, le projet est lui « un agrégat et un socle de valeurs » (Idem). Pour faire émerger une échelle supra-locale de l’action publique qui soit pertinente – et acceptée comme telle – Bordeaux choisit donc la voie des valeurs. Ce choix répond probablement à une autre constatation à laquelle aboutit Monneraud (Idem) : les différents projets urbains portés ou co-pilotés par la métropole, lorsqu’on en étudie le périmètre, ne font pas naître un territoire fonctionnel métropolitain qui soit évident. Cette constatation n’est en soi pas une surprise. Elle reprend exactement l’argument clef de la littérature issue du *Public-choice* pour s’opposer au projet de Gargantua, à savoir qu’il est impossible d’institutionnaliser l’aire fonctionnelle de la ville pour la piloter raisonnablement et résoudre le décalage entre territoires fonctionnels et institutionnels, tout simplement parce que le territoire fonctionnel de la ville n’existe pas en tant que tel (Ostrom, Tiebout et Warren 1961) mais est par nature multiple, évolutif et polymorphe.

Même si son histoire intercommunale n’est pas liée aux grandes réformes de la décennie 1960 comme Bordeaux, l’aire métropolitaine de Grenoble connaît aussi une certaine tradition en matière de pratique de l’intercommunal, ayant connu presque toutes les formes successives d’intercommunalités, du syndicat à la communauté de communes, en passant par la communauté d’agglomération jusqu’à la métropole. C’est ce territoire qui a fait l’objet d’une autre investigation dans le cadre de la Plateforme Popsu2, avec l’ambition particulière d’investiguer les relations qu’entretiennent la métropole et les communes ainsi que la métropole et les autres acteurs institutionnels régionaux dans l’objectif d’analyser les modalités de l’agencement des actions métropolitaines avec les actions communales et la création d’une culture propre à ce nouveau périmètre de politiques publiques. Si la création de la métropole en 2015 a indéniablement fait évoluer les jeux d’acteurs locaux vers un renforcement des prérogatives du métropolitain, les résultats proposés par les rapports d’étude de 2013 permettent malgré tout de mettre en lumière les particularités de cette aire métropolitaine grenobloise. Ce

⁸ Nous employons ici le terme de métropole pour qualifier le gouvernement métropolitain bordelais, qu’il soit une Communauté urbaine comme au moment des analyses menées dans le cadre de la Plateforme Popsu2, ou une Métropole, comme au moment de la rédaction du présent article.

particularisme grenoblois est d'abord celui d'une relation « très singulière » (Louargant 2013) entre les différents éléments du local et entre le local et le régional. Ainsi par exemple, au cours des trois dernières décennies, l'institution métropolitaine – quel que soit son statut d'alors – n'a jamais été présidé par le maire de Grenoble, quand bien même cette commune pèse à elle seule près du tiers des habitants de la métropole. La situation conflictuelle ne s'exprime pas seulement entre les différents composants du local, mais, comme nous le signalions plus haut, entre la ville-centre et le régional aussi, Grenoble face à la direction politique de la métropole étant « incontournable mais incapable d'imposer ses choix » (Louargant et Le Bras 2015 : 172). A l'origine du renforcement de l'intercommunal au cours de la décennie 1990, un *modus vivendi* métropolitain avait d'ailleurs porté la marque d'une recherche d'équilibre entre la centralisation et l'autonomie des communes du premier cercle notamment. Cette situation répondant aussi à la distinction des coalitions politiques communales, avec une ville-centre sous conduite du centre-droit puis du centre-gauche et des communes de la première périphérie sous gestion communiste depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Or cet « héritage grenoblois » serait encore assez prégnant pour avoir ralenti tous renforcements de l'intégration de l'aire métropolitaine (Louargant 2013 : 33). Cet historique, ou cet héritage, demeure, malgré la création institutionnelle formelle de la métropole, structurant des relations internes à l'aire métropolitaine grenobloise, car comme le rappellent Louargant et Le Bras (2015), « l'intégration intercommunale, même impulsée par le législateur, ne se décrète pas ». Il a fait naître au moins une orientation particulière à Grenoble, à savoir que la métropole⁹ a développé une politique de services plutôt que des « politiques communautaires stratégiques », par une logique de service plutôt que par une logique de projets (Idem : 167). Cette logique s'est principalement articulée autour d'une politique de la mobilité, pensée à l'échelle métropolitaine, les autres domaines centraux en matière de politiques publiques restant principalement menés en concurrence entre les différentes facettes du local. L'intégration de la politique de mobilité ayant aussi, plus largement, favorisé un renouvellement de la planification territoriale à l'échelle de l'agglomération (Novarina et Nowakowski 2015 : 202). Cette réalité dominante d'une logique de service se heurte alors à la création de la métropole formelle, au 1^{er} janvier 2015, qui transfère *de facto* la compétence de l'urbanisme au niveau métropolitain. Cette remontée – si nous pouvons dire – de l'urbanisme au niveau métropolitain a, paradoxalement, engendré une reterritorialisation infra-métropolitaine de l'enjeu, en réorganisant le territoire par secteurs ou par pôles (Idem : 178), non plus sous l'impératif des frontières communales mais d'une approche fonctionnelle. Ceci fait dire à Louargant et Le Bras (op cit. 181) que la métropole à la grenobloise est peut-être en train de se diriger vers une autorité à « géométrie variable, favorisant la subdélégation communale ». Nous pourrions comprendre alors qu'à Grenoble, ce qui émerge n'est donc pas un véritable nouveau territoire supra-local de politiques publiques, mais plutôt un espace inter-local de régulation visant à la recherche constant d'équilibre.

Métropoles suisses, dans le corset libéral¹⁰

A l'inverse de son voisin, la Suisse est restée rétive aux réformes institutionnelles en matière de gestion de ses territoires. Si elle n'a connu d'institution ni de Gargantua ni de véritable échelon métropolitain, la thématique du pilotage politique de ses agglomérations urbaines a pourtant généré des travaux et

⁹ Comme précédemment, le terme ici de « métropole » ne se réfère pas spécifiquement au régime juridique en place depuis janvier 2015 mais inclut les différentes formes successives de gouvernance métropolitaine à Grenoble.

¹⁰ Une partie de l'historique concernant la Suisse ainsi que des sections suivantes est reprise des apports d'une thèse de doctorat soutenue à l'EPFL en 2017 : M A Messer (2017) Dépasser les bornes ; mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines. Thèse de doctorat n.7090, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

une littérature scientifique spécifique. Cette réticence particulière de la Suisse à toucher à sa structure institutionnelle est peut-être due à son attachement libéral à la décentralisation et au fédéralisme, mais découle probablement aussi d'une application semi-directe de la démocratie qui donne une très large possibilité aux citoyens de forcer chaque création institutionnelle à être soumise à la votation populaire, malgré le vote positif préalable des élus. Dans la littérature scientifique suisse sur la question, la résolution du décalage entre territoires fonctionnels et institutionnels est théorisée principalement par une fusion volontaire des collectivités territoriales de premier niveau, les communes politiques. Une majorité de Cantons suisses a alors mis en place des formes de soutien aux processus de fusion par des aides financières ou d'autres natures (Forowicz 2015). Si ce processus fusionnel volontaire s'est certes relativement accéléré, il reste lent dans l'absolu et fait face à de fortes opposition (Kübler, Schenkel et Leresche 2003 : 271). Surtout, à quelques très rares exceptions près, les fusions de communes ont totalement épargné les agglomérations urbaines. Au tournant de la décennie 2000, une modification de la Constitution fédérale, va engendrer une accélération significative des réflexions sur le pilotage des aires urbaines fonctionnelles. Le niveau fédéral se dote d'une première politique fédérale relative aux agglomérations urbaines en 2001 puis développe en 2007 un nouvel instrument de collaboration et de planification à l'échelle des agglomérations : les projets d'agglomération transports et urbanisation. Le principe central de la disposition est de conditionner le co-financement fédéral pour les infrastructures de mobilité à une évaluation de projets d'agglomération déposés tous les quatre ans. Pour la deuxième génération des projets déposés en 2012, plus de quarante agglomérations sur la cinquantaine reconnue en Suisse, dont les agglomérations transnationales, avaient déposé un projet d'agglomération, équivalant à 90% des agglomérations urbaines du pays et couvrant plus de 800 communes suisses ainsi que, grâce aux projets transfrontaliers par exemple à Genève, Bâle ou Kreuzlingen-Konstanz parmi d'autres, allemandes, françaises, italiennes, autrichiennes et liechtensteinoises. La Suisse, au niveau fédéral, s'est plutôt inspirée d'un modèle d'obédience libérale, en renonçant à la création d'institution d'échelle supra-locale ou métropolitaine et privilégiant, en application d'un modèle *néo-régionaliste*, la voie du projet urbain pour consolider les aires urbaines fragmentées et pour tenter de les réguler.

Pour résoudre le décalage entre les territoires fonctionnels des aires urbaines et d'agglomération en phase de polarisation métropolitaine rapide autour des pôles principaux du pays (ARE 2013), la piste des fusions de communes, comme mentionnée ci-dessus, n'est pas la seule investiguée. Des tentatives hétérogènes sont menées dans les agglomérations et dans les aires métropolitaines pour faire émerger un pilotage régional, tout au moins une forme minimale de gouvernance régionale sur certains domaines de l'action publique. Due à la mise en œuvre du fédéralisme qui offre une très grande liberté juridique et institutionnelle aux Cantons, les pistes poursuivies sont autant de cas d'étude spécifique se nourrissant des particularismes de la culture politique, historique et institutionnelle locale.

Fribourg, agglomération urbaine moyenne du plateau suisse est la première et, à ce jour, la seule à avoir opté pour une forme institutionnalisée et intégrée de pilotage de son aire fonctionnelle. Le Canton de Fribourg dont l'aire urbaine de son chef-lieu pèse environ un tiers de sa population totale va ainsi se doter dès 1995 d'une législation spécifique sur les agglomérations. Elaborée au sein du parlement cantonal et initiée par des élus issus du chef-lieu, la loi vise à donner aux agglomérations « une structure juridique propre »¹¹. Une assemblée constituante commence à siéger dès 2002, dont les membres ont été élus par les législatifs des dix communes désignées comme membres par l'exécutif cantonal. La tension est alors très forte entre les différents composants du local et cette institution du régional en constitution, certaines communes voisines du chef-lieu utilisant la voie juridique pour s'opposer à leur intégration dans l'institution en constitution. Le débat central, prenant

¹¹ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations du Canton de Fribourg, article 1.

corps autour de l'identification des tâches et prérogatives communales à transférer à la future entité régionale, se nourrit principalement d'un débat relatif aux valeurs à attribuer à la proximité de l'autorité avec le citoyen, à la décentralisation face à une centralisation régionale. Malgré des ralentissements générés par ces oppositions communales, le travail constituant aboutit à un projet de statuts de l'Agglomération, accepté en votation populaire en juin 2008. L'institution d'agglomération ainsi constituée est dotée d'un exécutif et d'un législatif et reprend les prérogatives de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de l'environnement, de l'économie, du tourisme et de la promotion de la culture. Malgré la dureté de la solution choisie, l'Agglomération de Fribourg semble souffrir dès le débat d'un double déficit, à la fois structurel et démocratique (Messer 2013 : 227), en cela que le personnel politique actif au sein de l'Agglomération est choisi parmi le personnel politique des communes membres et que les élections de celui-ci ne se font pas à l'échelle du périmètre de l'agglomération. Malgré la création d'une institution à l'échelle du territoire fonctionnel urbain en charge des compétences notamment de la mobilité, de l'urbanisme régional, de l'environnement, de la culture ou de l'économie, les appels aux fusions communales n'ont, paradoxalement, pas diminué. Issus principalement d'acteurs politiques issus du chef-lieu, ils se heurtent à une opposition des communes de la première couronne. Il est à relever que récemment les partisans de la fusion ont introduit dans le débat un changement lexical intéressant (Messer 2017) : le débat ne se fait plus autour d'une fusion du grand Fribourg, comme il pouvait encore s'exprimer au début des années 2000, mais bien autour de la création d'un « centre cantonal fort ». Ce changement de terme, s'il ne modifie rien au fond, a permis de repositionner au premier plan du débat les valeurs positives apportées par la fusion intercommunale et de reléguer à l'arrière-plan la disparition des valeurs propres à l'indépendance et à la fragmentation du local. Il n'a pourtant, à ce jour, pas réussi à amoindrir le front d'opposition.

Pendant les mêmes années, des réflexions semblables sont menées dans le Canton voisin de Berne. Là, l'exécutif cantonal lance dès 2001 son projet de stratégie en faveur des agglomérations urbaines qui vise à « piloter plus efficacement le développement de l'espace fonctionnel qu'est la région » (Miesch 2013, p.151). L'outil retenu sera ici la « Conférence régionale » qui ne devient pas une institution à part entière à l'échelle régionale, mais plutôt une plateforme de décision. Il est ainsi décidé d'opter non pour une structure de pilotage directement de l'agglomération urbaine fonctionnelle, mais de privilégier la région, qu'elle soit structurée autour d'un centre urbain fort ou qu'elle soit périphérique. La stratégie vise ainsi notamment à relier l'agglomération urbaine à sa périphérie, voire à son arrière-pays. Elle peut être lue comme un premier pas de reterritorialisation à une échelle plus large de certaines politiques publiques en privilégiant la coopération plutôt que la conduite unifiée. La Conférence régionale est dirigée par une assemblée réunissant les maires des communes membres et a pour tâche obligatoire l'aménagement régional, la mobilité, la promotion culturelle et la politique énergétique. A Zurich, un autre mouvement est à l'œuvre, qui renforce l'acteur cantonal en ce qui concerne certains axes de politique publique, tel que la gestion de la mobilité, à l'échelle de l'agglomération. Ce renforcement du Canton, au détriment des communes, est en fait le résultat d'une longue maturation politique, basée notamment sur l'échec de plusieurs projets de mobilité en votation populaire (van der Heiden, Koch et Kübler 2013). Comparant les pratiques bernoises avec la création des Conférences régionales et la pratique zurichoise ayant, pour la mobilité et l'aménagement du territoire, renforcée le rôle du Canton comme acteur majeur, Christmann (2014) voit à l'œuvre deux modèles différents, la pratique zurichoise étant plus proche d'un modèle du gouvernement alors que la pratique bernoise se rapproche d'un modèle de gouvernance, que Christmann spécifie comme une gouvernance d'un type ancien, c'est-à-dire celle d'une coopération horizontale entre différents systèmes d'acteurs.

L'échelle métropolitaine, au tournant de la décennie 2010, émerge aussi en Suisse dans les tentatives de réarticuler la gouvernance territoriale avec différentes interventions : *Metrobasel* dans l'aire bâloise, la *Metropolitankonferenz* à Zurich et la *Hauptstadtregion Schweiz* dans l'aire métropolitaine bernoise dont la préoccupation principale est de repositionner la ville fédérale dans le réseau urbain suisse face à la domination économique de Zurich (Kaufmann et al. 2016). A Zurich, constituée sous forme d'association, la *Metropolitankonferenz* est pensée comme un organe de coordination stratégique. Elle est constituée d'un législatif avec deux chambres délibérantes, une chambre des cantons membres – huit en 2016 – et une chambre de communes – environ 120 en 2016 – ainsi que d'un exécutif, le *Metropolitanrat*. Le rôle de la *Metropolitankonferenz* est double, il s'agit dans un premier temps de représenter l'aire métropolitaine zurichoise à l'extérieur et dans un second temps l'élaboration de bases stratégiques dans des domaines d'action politique identifiés comme prioritaires (Kübler 2013, p.112).

Genève, deuxième aire urbaine du pays, possède la particularité de s'étendre à la fois sur deux pays et sur deux Cantons, son aire fonctionnelle ayant absorbée une partie de l'urbanisation de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi que du district de Nyon sur le Canton de Vaud. A l'inverse de l'exemple de Fribourg, il n'a pas été privilégié de voie institutionnelle pour doter l'aire métropolitaine d'un pilotage, tout du moins d'une coordination avancée. C'est ainsi principalement par la voie du projet métropolitain et par la voie des projets urbains, mais aussi par la voie de la création d'une valeur métropolitaine que l'émergence d'un nouveau périmètre d'action publique est pensée et articulée. Le projet métropolitain – même s'il n'est pas invoqué en ces termes – prend forme autour de l'outil projectuel inventé par la politique fédérale des agglomérations, le projet d'agglomération transports et urbanisation. En 2016, un projet territorial de troisième génération a été déposé pour examen auprès de la Confédération suisse et vise à articuler le territoire métropolitain en intégrant les politiques publiques de la mobilité, de l'urbanisme et de l'environnement, l'objectif principal du projet étant de « renforcer la structure territoriale de l'Agglomération franco-valdo-genevoise »¹². Une charte a été signée en 2012, en parallèle du dépôt du projet de deuxième génération, pour lier les acteurs territoriaux impliqués (Cantons, Région française, départements français, communes vaudoises, genevoises et françaises et Etat français). Celle-ci se définit elle-même comme « un pas de plus vers la création d'une gouvernance d'agglomération instituée » (Grand Genève 2012). Le pilotage de cette aire métropolitaine se fait donc à travers le pilotage du projet métropolitain. Un organe de coopération, dit Groupement local de coopération transfrontalière, réunit tous les signataires de la charte sauf l'Etat français. Reconnue juridiquement comme entité autonome, il est l'interlocuteur de la Confédération suisse en charge de l'évaluation du projet. La dimension transfrontalière est ainsi indépassable dans la gouvernance métropolitaine, sa nature binationale étant liée à sa condition d'espace transfrontalier (Saez, Leresche et Bassand 1997). Cette frontière reste aussi structurante dans la pratique que les citoyens ont de la ville dans son acception fonctionnelle et notamment en termes de choix résidentiels, où une majorité d'habitants n'envisagent pas le passage de la frontière (Thomas et al. 2011).

La voie d'émergence privilégiée d'un périmètre d'action politique qui soit supra-local est celle du projet et des projets métropolitains. Ce projet pour Genève vise à réarticuler le territoire métropolitain et à surpasser les frontières (Quincerot, Tranda-Pittion et Loetscher 2010). Cette voie s'accompagne d'une création de valeur, ou tout du moins d'un référentiel métropolitain. Pour que le périmètre prenne corps, il a ainsi été choisi de lui donner un nom. Après avoir déposé les premiers projets sous l'appellation très factuelle de « agglomération franco-valdo-genevoise », la recherche publique d'un nom emblématique a été lancée et des propositions soumises à un processus de vote ouvert via une plateforme internet, aboutissant à la sélection du nom de « Grand Genève » en 2012. Cette identification à une métropole en naissance se retrouve aussi dans la communication du Canton de

¹² Projet d'agglomération Grand Genève, décembre 2016.

Genève relative à certaines de ces décisions en matière de mobilité notamment (Audikana, Kaufmann et Messer 2015 : 114). C'est d'ailleurs autour de projets de mobilité emblématiques que se structure ce territoire fragmenté institutionnellement, telle la création d'une liaison ferroviaire complète d'environ cinq kilomètres traversant le cœur de l'agglomération urbaine, ce « projet du siècle »¹³ permettant de relier les deux réseaux ferrés nationaux suisses et français. Ce projet, dit CEVA, puis rebaptisé Léman Express, est ainsi pensé non comme « une entité en soi, mais un maillon » articulant l'ensemble des réseaux de mobilité de la métropole transnationale : « sa vocation est donc régionale et non pas uniquement urbaine » (Da Trindade et al. 2009).

Deux pays, trois voies d'émergence du territoire d'action métropolitain

Cet article vise à mettre en lumière les modalités d'émergence d'un nouveau périmètre de l'action publique dans l'aire fonctionnelle de la ville qui soit à même d'offrir un pilotage efficient de celle-ci. Pour se faire, il se propose d'investiguer ce que deux contextes aussi différents que la France et la Suisse permettent d'établir comme distinction entre les spécificités dues aux particularismes locaux et comme enjeux partagés entre les différentes métropoles. En mettant en perspective les enseignements empiriques issus des deux cas nationaux, il nous semble possible de voir émerger ce que nous proposons de regrouper sous trois voies parallèles d'émergence, qui sont autant de supports sur lesquels peut s'appuyer un pilotage de la métropole. Nous retenons ainsi comme trois « voies » d'émergence d'un nouveau périmètre d'action, la création d'institutions métropolitaines, la création de projets métropolitains et la création de valeurs métropolitaines.

Nous proposons de comprendre ces trois thématiques comme autant de points d'appui possibles permettant l'émergence d'un nouveau périmètre d'action publique supra-local et par là même, une régulation territoriale de l'aire métropolitaine. Le terme de régulation a été retenu par les différents travaux empiriques réalisés dans le cadre de la plateforme Popsu2, sans pour autant d'ailleurs que ce choix sémantique soit clairement explicité. Pour Devisme et al. (2013 : 7), la régulation fait le pendant du passage du sectoriel au territorial. Continuant dans ce sens, nous pouvons donc supposer que la régulation territoriale, inclusive, multi-acteur et transversale est quelque part à la planification territoriale ou à l'aménagement du territoire ce que la gouvernance est au gouvernement.

Nous avons prioritairement retenu le terme de pilotage de la métropole. Lorsque la régulation renvoie à l'image d'une recherche constante d'équilibre, le pilotage renvoie pour sa part au processus de constitution à la fois d'un contenant et d'un contenu. Lefèvre, Roseau et Vitale (2013 : 26) parlent eux de « fabrique de la métropole » : « entendu[e] non comme une fin en soi mais comme un processus collectif qui, (...) capte les mutations et saisit les opportunités (...) (et) s'impose comme vecteur de reconfiguration des échelles, des pouvoirs et des instruments de la planification urbaine ». C'est ainsi que dans les cas d'études mentionnés ci-dessus, les démarches des acteurs visent à la fois à définir les pourtours de la métropole et les finalités de son existence, dans un processus double pouvant être vu comme s'alimentant et se justifiant l'un l'autre.

La création de l'institutionnel n'est pas l'apanage des seuls cas français, même si en France la créativité historique en matière d'innovation intercommunale depuis le XIX^{ème} siècle offre peut-être un fond plus favorable. Ainsi, même dans une Suisse plutôt conservatrice en la matière, une agglomération moyenne comme celle de Fribourg a pu créer *ex nihilo* une nouvelle structure institutionnelle de gestion de son territoire. Il serait dangereux de s'arrêter à comparer le nombre de créations institutionnelles entre la France et la Suisse pour penser la différence entre les deux pays, tant le seul

¹³ Ainsi que le désigne notamment la presse locale, voir Le Temps, 15.11.2011, « Le « chantier du siècle » démarre à Genève ».

chiffre donne une image fallacieuse. En effet, au-delà de la quantité, une investigation par la qualité montre des deux situations nationales une proximité jusqu'alors invisible. Si l'intégration intercommunale ne se décrète pas, ou si peu (Louargant et Le Bras op cit.) l'existence d'une institution ne garantit pas encore que celle-ci est autre chose qu'une coquille vide, pas plus qu'elle ne garantit la suspension des luttes d'influence entre les différents acteurs locaux et régionaux. Ainsi, l'examen des résultats produits dans les métropoles françaises laisse à voir des tensions entre ces acteurs qui sont encore très vives, que ne semblent pas avoir émoussé des années, voire des décennies d'existence d'une institution de l'intercommunal. Dans un cas comme Grenoble, l'équilibre dans les jeux d'acteurs entre le centre, son suburbain et son périurbain peut même être lu comme constitutif de l'essence-même de la métropole et orienter les pratiques et les objectifs de son fonctionnement.

Il n'est pas évident non plus que l'existence d'une institution intercommunale à l'échelle de la métropole puisse réellement permettre de réaliser plus aisément les projets d'importance métropolitaine ni de mener une politique plus intégrée. C'est à cette constatation peut-être contre-intuitive qu'arrivaient déjà par exemple Gallez et Kaufmann (2010) lorsqu'ils constataient qu'en matière de politique des transports en France et en Suisse une collaboration intercommunale intégrée ne garantissait pas forcément une plus grande coordination transversale entre mobilité et territoire, ni même que cette coordination ne nécessitait forcément de collaboration intercommunale intégrée. Ces constats reprennent par exemple ceux déjà établis par Sager (2004). Si la création de l'institution n'est donc pas un synonyme de meilleure intégration, un enseignement peut être tiré de l'analyse des cas ci-dessus : à savoir qu'en tous les cas la création d'un intercommunal institutionnalisé n'est pas une condition absolue pour mener des projets utiles à la métropole dans son ensemble. Le cas de Genève en est ainsi l'exemple, qui arrive à mener des projets de mobilité à l'échelle de la métropole sans pour autant disposer d'un pilotage intégré de son territoire métropolitain fractionné par des frontières institutionnelles locales, régionales et nationales.

La création de projets est le deuxième axe qui traverse les différents terrains. Le triomphe du projet urbain comme moyen de fabriquer la ville – ici la métropole – est inséparable du débat sur les régulations métropolitaines actuelles même s'il le dépasse totalement. Ce projet urbain répond à une nouvelle conception de l'urbanisme (Pinson 2009), qui est désormais transversal, ouvert sur un futur qui n'est plus planifiable et intégrateur de nouveaux acteurs. Comme initiateur d'une « recomposition d'une capacité d'action collective » (Pinson 2006), il est désormais l'apanage de l'intervention publique sur le territoire métropolitain. C'est ainsi qu'il est devenu la norme de l'action aussi dans les métropoles étudiées, jusqu'à « faire loi » à Nantes (Roy op cit.). Étonnamment, peut-être sous l'effet d'une réplication des pratiques d'une métropole à l'autre, le projet urbain s'est installé comme l'instrument majeur des métropoles tant françaises que suisses, alors même que les contextes institutionnels sont différents. Dans les métropoles suisses, où aucune autorité régulatrice ne dispose *de jure* du rôle de leader, le projet urbain peut être compris comme l'élément le plus naturel pour agréger les différents acteurs autour de la réalisation d'un but commun. Or, dans les cas français, où pourtant la création d'une institution ayant quant à elle un certain pouvoir planificateur et donc une légitimité voire une capacité coercitive à agréger les acteurs autour de soi, l'emploi du projet urbain n'est pas différent. Il est même central dans la manière de concevoir et de guider la transformation territoriale. Mais si ce projet urbain fait loi, il n'est guère évident qu'il s'impose à l'institutionnel. Ainsi, Messer (2017), investiguant les effets du projet urbain s'étendant par-dessus les frontières institutionnelles dans le cas de plusieurs agglomérations suisses, conclut que le projet, à lui seul, ne parvient pas à réarticuler les acteurs et les politiques vers un nouveau périmètre d'action publique fonctionnel. La lecture du cas bordelais permet d'effectuer un pas supplémentaire. Malgré la présence d'une institution métropolitaine, Monneraud (2013 : 2) constate que « proposer et mettre en œuvre des projets urbains

s'est avéré insuffisant pour construire un leadership politique ». La création de projet urbain, même appuyée sur une création d'institution, ne semble pas suffire ainsi à l'émergence d'un territoire supra-local de politique publique.

Des projets urbains, il n'y a qu'un pas à franchir pour atteindre le projet de ville, des projets métropolitains, la métropole. Cette utilisation des projets, tout comme la mise sur pied d'une institution métropolitaine, poursuit un but, un idéal, celui de transformer la métropole. Or, en matière de politique publique, l'idéal s'appuie et se nourrit des valeurs et des référentiels dans lesquels évoluent ses différents acteurs. Nous le voyons, tant dans les cas français que dans les cas suisses, la troisième voie de constitution suivie est indéniablement celle de la création des valeurs. Il s'agit ainsi de créer un code moral métropolitain, c'est-à-dire un système de valeur à attribuer au régional. Or, de la question des valeurs il est difficile de s'extraire. C'est sur cette idée de valeur métropolitaine que s'est charpentée d'ailleurs l'ensemble du discours des réformistes métropolitains. Au cœur de la justification de son Gargantua, Wood (1958) voit dans les changements en cours de son époque l'émergence d'un *éthos* culturel métropolitain. Cet *éthos*, porteur de valeurs nouvelles propres à la métropole, balayera les particularismes locaux. Sur ce constat d'un partage nouveau des valeurs s'est construit les appels théoriques à la constitution des gouvernements métropolitains, puis la réalisation effective de ces gouvernements, dont les communautés urbaines françaises sont un témoignage historique. Mais la création de valeurs, en soi, n'est pas suffisante. Si Kübler et Bijl-Schwab (2014 : 129) constataient ainsi : « Nur wenn sich die Einwohner mit ihrer Agglomeration als Schicksalsgemeinschaft identifizieren, macht es Sinn, dass sich die Agglomeration auch politisch konstituiert »¹⁴, les gouvernements métropolitains de la décennie 1960 ont presque tous échoués. La création d'une valeur propre au régional ne veut pas dire encore que les différents acteurs soient prêts à faire le deuil des valeurs prêtées au local si les premières s'opposent aux secondes.

Nous avons, au cours de cet article, tenté de broser rapidement les enjeux partagés entre les métropoles françaises et suisses. Un constat évident peut alors être dressé : les cas français et suisses se ressemblent plus qu'on ne peut penser au premier abord et ce, nonobstant l'héritage politique dominant d'une idée jacobine d'égalité des territoires d'une part et d'une survalorisation de l'autonomie du local et de la concurrence entre les territoires d'autre part. C'est-à-dire que les enjeux propres aux métropoles transcendent les particularismes locaux et nationaux. En l'admettant, nous admettons donc aussi qu'il est possible d'avoir un discours sur la métropole. Si nous pouvons identifier et délimiter trois voies d'appui pour l'émergence d'un nouveau périmètre, nous devons constater qu'aucune suffit à construire la métropole ni qu'aucune ne se suffit à elle-même. Nous pouvons donc postuler que pour qu'émerge ce nouveau périmètre d'action publique qui soit à l'échelle de la métropole, il faut que se crée en parallèle l'institution capable, les valeurs qui lui offrent un idéal et les projets qui le mettent en œuvre.

¹⁴ « Il est pertinent que l'agglomération se construise également politiquement pour autant que les habitants s'identifient à elle dans une communauté de destin ».

Bibliographie

- ARE Office fédéral du développement territorial, 2013. *Abstimmung von Siedlung und Verkehr ; Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz – Schlussbericht*. Berne.
- Audikana A., Kaufmann V., Messer M. A., 2015. Governing the Geneva Tram Network : Making Decisions without Making Choices. *Journal of Urban Technology* 22 (4), 103-124.
- Bassand M., 1974. *Urbanisation et pouvoir politique*. Librairie de l'Université Georg et Cie, Genève.
- Blatter J. K., 2006. Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform : Theory and Evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs* 28 (2), 121-150.
- Blatter J. K., 2005. Metropolitan Governance in Deutschland : Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review* 11 (1), 119-155.
- Casteigts M., 2010. Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème. *Espaces et sociétés* 142, 125-130.
- Christmann A., 2014. Von Government zu Governance ? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 8 (Suppl), 141-167.
- Clark T. N., 2002. Globalisation and Transformations in Political Cultures. In Hambleton R., Savitch H. V., Steward M., (éd.) *Globalism and Local Democracy ; Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York.
- Da Trindade A., Monbaron-Jalade A., Monod C., Haegler J-B., 2009. Relier deux réseaux voisins. *Tracés, bulletin technique de la Suisse romande* 135 (3), 7-10.
- Dèbre C., 2013. Echelle métropolitaine de l'aménagement urbain et renouvellement des cadres de production de la règle du jeu urbain. *Nantes, Popsu2*.
- Dèbre C., Garat I., 2015. Huiler la mécanique métropolitaine : l'exemple nantais. In Lefeuvre M-P., (dir.), 2015. *Faire métropole ; de nouvelles règles du jeu ?* Editions du Moniteur, Antony.
- Desjardins X., 2008. Intercommunalité et décentralisation ; les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs. In Boino P., (dir.), Estèbe Ph., Desjardins X., 2008. *Gouvernements urbains et intercommunalités*. Rapport de recherche. CNRS Rhône-Auvergne, Université Lumière Lyon 2.
- Devisme L., Bossé A., Dèbre C., Garat I., Nicolas A., Ouvrard P., Roy E., 2013. Introduction générale. *Nantes, Popsu2*.
- DiGaetano A., 2002. The Changing Nature of the Local State : a Comparative Perspective. *Policy & Politics* 30 (1), 61-77.
- Estèbe Ph., 2008. *Gouverner la ville mobile ; Intercommunalité et démocratie locale*. PUF, Paris.
- Forowicz M., 2015. Zuckerbrot in der Hand – Peitsche im Schrank: Anreize und Zwang zu Gemeindefusionen im kantonalen Verfassungsrecht. In Kübler D., Dlabac O., (éds) *Demokratie in der Gemeinde*. Schulthess, Zurich, Bâle, Genève.
- Gallez C., Kaufmann V., (dir.), 2010. *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport ; Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*. Les collections de l'INRETS, Bron.
- Garat I., 2013. La place du logement et de l'habitat dans un système territorialisé. *Nantes, Popsu2*.
- Grand Genève, 2012. *Charte 2012 du projet d'agglomération franco-valdo-genevois*. Juin 2012.

- Harvey D., 1989. *The Urban Experience*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kantor P., Savitch H. V., 2005. How to Study Comparative Urban Development Politics : A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1), 135-151.
- Kaufmann D., Warland M., Mayer H., Sager F., 2016. Bern's positioning strategies : Escaping the fate of a secondary capital city ? *Cities* 53, 120-129.
- Kübler D., Bijl-Schwab B., 2014. Politik und Demokratie in der Agglomeration. In Steiner R., Ladner A., Reist P., (éd.) *Reformen in Kantonen und Gemeinden*. Haupt, Berne.
- Kübler D., 2013. Vers une nouvelle gouvernance territoriale des espaces métropolitains en Suisse ? L'exemple de la métropole zurichoise. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne.
- Kübler D., 2003. « Metropolitan Governance » oder : Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung* (8/9), 535-541.
- Kübler D., Schenkel W., Leresche J.-Ph., 2003. Bright Lights, Big Cities ? Metropolisation, Intergovernmental Relations, and the New Federal Urban Policy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 9 (1), 261- 282.
- Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Les presses de Sciences Po, Paris.
- Lefevre M-P., (dir.), 2015. *Faire métropole ; de nouvelles règles du jeu ?* Editions du Moniteur, Antony.
- Lefèvre C., Roseau N., Vitale T., 2013. Les défis de la gouvernance métropolitaine. In Lefèvre C., Roseau N., Vitale T., (Dir.) *De la ville à la métropole*. L'œil d'or, Paris.
- Lefèvre Ch., 1998. Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux. *Politiques et Management public* 16 (1), 35-59.
- Louargant S., Le Bras D., 2015. L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble. In Lefevre M-P., (dir.), 2015. *Faire métropole ; de nouvelles règles du jeu ?* Editions du Moniteur, Antony.
- Louargant S., 2013. Grenoble face à ses avenir métropolitains. *Grenoble*, Popsu2.
- Monneraud L., 2013. La fabrique problématique d'un horizon métropolitain. *Bordeaux*, Popsu2.
- Monneraud L., 2009. Concerter, se concerter à Bordeaux. In Godier P., Sorbets C., Tapie G., (dir.) *Bordeaux Métropole ; Un futur sans rupture*. Paranthèses, Marseille.
- Messer M. A., (2017) *Dépasser les bornes ; mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines*. Thèse de doctorat n.7090, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.
- Messer M. A., 2013. Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol ? L'exemple de Fribourg (Suisse). *Urbia* 15, 219-231.
- Miesch G., 2013. La nouvelle régionalisation bernoise. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne.
- Novarina G., Nowakowski F., 2015. Les politiques de mobilité en débat à Strasbourg et Grenoble : de la consultation à la participation ? In Lefevre M-P., (dir.), 2015. *Faire métropole ; de nouvelles règles du jeu ?* Editions du Moniteur, Antony.

- Offner J.-M., 2006. Les territoires de l'action publique locale ; Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de science politique* 56 (1), 27-47.
- Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R., 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4), 831-842.
- Painter J., Goodwin M., 2000. Local Governance after Fordism : A Regulationist Perspective. In Stoker G., (éd.), *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, Basingstoke.
- Pinson G., 2009. *Gouverner la ville par projet ; Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Pinson G., 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 56 (4), 619- 651.
- Plantevignes S., Sebbane L., 2016. La carte intercommunale au 1er janvier 2016. *Bulletin d'information statistique de la DGCL* 109.
- Quincerot R., Tranda-Pittion M., Loetscher C., 2010. *Genève Agglo 2030 ; Un projet pour dépasser les frontières*. Paranthèses, Marseille.
- Roy E., 2013. Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure. *Nantes, Popsu2*.
- Saez G., Leresche J.-Ph., Bassand M., (éds), 1997. *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Logiques Politiques*. L'Harmattan, Paris.
- Sager F., 2004. Metropolitan Institutions and Policy Coordination : The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. *Governance* 18 (2), 227-256.
- Sorbet C., 2015. La régulation politique territoriale : Bordeaux sous observation. In Lefeuvre M.-P., (dir.), 2015. *Faire métropole ; de nouvelles règles du jeu ?* Editions du Moniteur, Antony.
- Thomas M.-P., Adly H., Pattaroni L., Kaufmann V., Galloux S., 2011. *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*. EPFL-LaSUR, Lausanne.
- Tiebout Ch. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 46 (5), 416-424.
- van der Heiden N., Koch P., Kübler D., 2013. Rescaling Metropolitan Governance : Examining Discourses and Conflicts in two Swiss Metropolitan Areas. *Urban Research & Practice* 6 (1), 40-53.
- Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (dir.), 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne.
- Wood R. C., 1958. Metropolitan Government, 1975 : An Extrapolation of Trends. *American Political Science Review* 51 (1), 108-122.
- Wollmann H., 2010. Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation : The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review* 46 (2), 263-292.