



HAL
open science

Les politiques publiques françaises confrontées au phénomène de métropolisation : évolution ou révolution ?

Johannes Gillard

► **To cite this version:**

Johannes Gillard. Les politiques publiques françaises confrontées au phénomène de métropolisation : évolution ou révolution ?. Droit. 2011. dumas-00656154

HAL Id: dumas-00656154

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00656154>

Submitted on 3 Jan 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DU SUD TOULON VAR UFR DROIT

Johannes Gillard

**LES POLITIQUES PUBLIQUES FRANCAISES
CONFRONTEES AU PHENOMENE DE
METROPOLISATION : EVOLUTION OU
REVOLUTION ?**

**MASTER II : DROIT ET GESTION DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

1	INTRODUCTION :	3
2	LA METROPOLISATION EN FRANCE	7
2.1	PROCESSUS ET ETAT DES LIEUX.....	7
2.1.1	<i>Une croissance importante de l'espace urbain en France et des populations y résidant.</i>	7
2.1.2	<i>Une tendance à l'extension des grandes aires urbaines</i>	8
2.2	DEFIS ET ENJEUX DES METROPOLES.....	8
2.2.1	<i>Les enjeux démographiques et sociaux : spécificités des métropoles</i>	9
2.2.2	<i>Le défi de la compétitivité et du développement économique</i>	11
2.2.3	<i>Les enjeux énergétiques et environnementaux</i>	13
2.2.4	<i>Orientations</i>	15
3	UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DU PHENOMENE DE METROPOLISATION EN FRANCE JUSQU'A LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2010.	17
3.1	L'EVOLUTION DES POLITIQUES URBAINES EN FRANCE.....	17
3.2	LA REPONSE STRUCTURELLE DE LA FRANCE AUX ENJEUX METROPOLITAINS : L'INTERCOMMUNALITE.....	19
3.2.1	<i>L'intercommunalité : la réponse française au fractionnement territorial des aires urbaines.</i>	19
3.2.2	<i>Une structure intercommunale conçue pour les grandes aires urbaines</i>	19
3.3	LA COOPERATION METROPOLITAINE OU COMMENT LA FRANCE TENTE DE TIRER PARTIE DE SON RESEAU DE VILLES MOYENNES.....	23
3.3.1	<i>L'impulsion lancée par la DATAR</i>	23
3.3.2	<i>Une impulsion lancée sur la base des spécificités urbaines du territoire français.</i>	23
3.3.3	<i>La concrétisation des appels à coopération métropolitaine</i>	25
4	LA PRISE EN COMPTE DU PHENOMENE DE METROPOLISATION DANS LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2010 : UNE EVOLUTION SANS REVOLUTION.	27
4.1	UNE PRISE EN COMPTE AU NIVEAU DE L'INTERCOMMUNALITE.....	27
4.1.1	<i>Une mutualisation renforcée de l'intercommunalité</i>	27
4.1.2	<i>Une gouvernance plus démocratique et équilibrée dans les structures intercommunales</i>	29
4.1.3	<i>Le nouveau statut de « métropole »</i>	30
4.2	UNE CONSECRATION DE LA STRATEGIE DU RESEAU DE VILLE :LE POLE METROPOLITAIN.....	35
4.2.1	<i>Définition</i>	35
4.2.2	<i>Objectifs de la structure</i>	36
4.2.3	<i>Limites du pôle métropolitain</i>	37
5	CONCLUSION	37
6	BIBLIOGRAPHIE	40

1 Introduction :

De la ville à la métropole : un changement d'échelle

Les grandes villes ont toujours été un élément-clé des économies nationales et, plus que jamais, leur rôle est essentiel dans la promotion d'un développement équilibré, du bien-être social et d'une économie saine. Ce qui est nouveau c'est que du fait de l'accroissement « naturel » de leur taille et de leur zone d'influence, certaines d'entre elles, de plus en plus nombreuses dans le monde, présentent désormais des problèmes de gouvernance spécifiques. Elles sont désignées alors par les termes de métropoles ou de zones métropolitaines.

Mondialisation oblige, ces régions urbaines sont même devenues des acteurs essentiels de l'économie à l'échelle mondiale. Dans ces conditions, on comprend qu'accroître la compétitivité de ces régions urbaines soit devenu un objectif majeur de la politique économique au niveau local et national. Cependant, si la mondialisation et les mutations technologiques peuvent concourir à renforcer le bien-être matériel, elles peuvent aussi exacerber les clivages socioéconomiques entre les territoires et aggraver le risque d'exclusion sociale. Cette situation fait peser une menace majeure sur la cohésion sociale dans les zones métropolitaines.

Compétitivité et qualité de vie sont de plus en plus perçues comme allant de pair. Pour être agréables à vivre, les villes doivent être capables de soutenir la concurrence et par ailleurs, l'agrément du cadre de vie constitue un atout majeur de leur compétitivité. L'un des grands défis auxquels sont confrontés les responsables des villes est de réussir à concilier les mesures propres à permettre aux zones métropolitaines d'être bien placées sur l'échiquier international, tout en respectant les objectifs et les intérêts de leur électeur local.

Deux enjeux majeurs pour les aires métropolitaines peuvent donc être dégagés :

- Assurer la bonne gestion des équilibres démographiques, et socio-économiques marqués au sein de la zone métropolitaine. Du fait de flux importants, le contexte socio-économique de ces vastes ensembles urbains est en rapide évolution.
- Répondre aux enjeux de la compétitivité et du développement économique, et ce afin de devenir les points névralgiques de la création de richesse en France. Acteurs économiques majeurs, ces zones métropolitaines, sont en but à la compétition croissante d'autres zones urbaines, et ce non seulement dans le contexte national mais également dans le contexte européen et mondial constamment évolutif.

On peut y ajouter un troisième défi qui prend une place de plus en plus importante dans nos sociétés :

- Répondre aux enjeux environnementaux : les aires métropolitaines sont en effet des territoires à fortes consommations énergétiques et donc responsables

d'une part importante des émissions de gaz à effet de serre. Si la France veut respecter ses engagements en matière environnementale, elle devra nécessairement s'appuyer sur les métropoles pour y parvenir.

Nécessité d'élaborer de nouveaux moyens de pilotage

C'est essentiellement la nécessité de s'adapter rapidement à des contextes non seulement complexes mais rapidement évolutifs, qui impose de redéfinir une organisation administrative adaptée aux enjeux auxquels ces zones métropolitaines sont confrontées.

Tout cela exige une coordination dans les décisions (et leurs applications) concernant l'ensemble de la zone, notamment en matière de planification, d'usage du sol, d'aménagement urbain et de développement économique.

L'importance de ces problèmes est d'autant plus grande que la taille de la zone métropolitaine augmente et que les structures gérant les grandes villes apparaissent souvent impuissantes à assurer un développement harmonieux et prospère avec leurs périphéries. En effet, leurs limites géographiques, leurs fonctions et leurs compétences ne sont plus cohérentes au vu des enjeux auxquels elles doivent répondre. En même temps, il devient plus complexe de concilier les intérêts contradictoires des différentes collectivités composant la zone métropolitaine au sein de structures de coopération.

Ces formes de coopération répondent bien au besoin, pour les villes de taille moyenne situées dans un même espace géographique, d'organiser ensemble certains services et entreprendre en commun certaines actions de développement; par contre, elles ne sont peut-être pas entièrement adaptées lorsqu'il s'agit d'une grande ville et de ses rapports avec les communes périphériques ou dans le cas d'une vaste aire urbaine polycentrique.

Les tensions qui surgissent en présence de rapports de force déséquilibrés deviennent plus aiguës et difficiles à surmonter. On hésite alors à élargir les pouvoirs d'une telle structure et à lui transférer les moyens financiers nécessaires pour que son action soit réellement efficace.

Or, les problèmes des grandes zones métropolitaines ne sauraient trouver une solution adéquate que si les compétences et les ressources attribuées à l'organisme qui doit y faire face lui permettent une planification à long terme et lui assurent les moyens (financiers et autres) pour mettre en œuvre ses programmes.

Une définition technique d'un phénomène mondial et « spontané »

Il est nécessaire avant tout développement sur la question de donner une définition de ces aires métropolitaines et ce afin de pouvoir délimiter un territoire d'action pertinent et les enjeux qui lui sont associés.

La définition retenue dans le cadre de cette étude est celle du comité social et économique européen (CESE):

« Une aire métropolitaine est formée d'un noyau central, ville isolée ou agglomération urbaine, et d'une périphérie, ensemble de communes contiguës dont une part significative d'actifs résidents va quotidiennement travailler dans le noyau central. La notion d'aire métropolitaine est donc proche de celles de bassin d'emploi ou de région urbaine fonctionnelle¹. Elle tient compte de l'existence de zones périphériques fortement polarisées par un centre et dont la croissance est solidaire de l'évolution de celui-ci.

Le noyau central doit comprendre un nombre minimum d'habitants², ou d'emplois, pour qu'il soit reconnu comme centre d'une aire métropolitaine. De même, un seuil minimum d'intensité de migrations domicile-travail entre une commune de la périphérie et le noyau central est requis pour que celle-ci soit comprise dans l'aire métropolitaine.

Un nouveau type d'aires métropolitaines est apparu au cours de la dernière décennie. Lorsque plusieurs agglomérations fonctionnent en réseau et que leurs bassins d'emploi sont enchevêtrés, elles forment ensemble des aires métropolitaines polycentriques ».

Le phénomène de métropolisation pourrait être défini quant à lui comme « l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des activités économiques, en particulier des fonctions tertiaires supérieures, et des hommes dans les espaces urbains les plus peuplés »³

La métropole en France

Dans notre pays, la réponse la plus récente à ces enjeux est la proposition de deux nouveaux établissements publics à vocation urbaine: la «métropole» pour les très grandes agglomérations, et le «pôle métropolitain» pour des aires urbaines vastes et polycentriques. Par ces deux statuts, le droit s'aligne sur la distinction géographique entre métropole et aire métropolitaine.

Dans quelle mesure la France subit-elle les effets de la métropolisation ? Quels en sont les enjeux ? De quelles manières la France a-t-elle pris en compte ce phénomène du point de vue structurel et administratif jusqu'à présent ? Les deux nouveaux statuts, « métropole » et pôle métropolitain, représentent-ils une réelle avancée dans la prise en compte du fait métropolitain ?

¹ *Les régions fonctionnelles urbaines européennes (EFUA)*

La population, les activités, les capitaux et les constructions se concentrent dans des villes ou dans des zones urbaines. Celles-ci sont des marchés pour l'emploi, pour le commerce, pour les services, pour les activités culturelles et pour le logement. Leur structure est déterminée par les grands axes routiers, les lignes de chemin de fer et les lieux où ils aboutissent. Elles forment des systèmes fonctionnant au travers de flux de personnes, de marchandises, d'énergie, d'information, ainsi que de flux financiers.

² Ce nombre varie suivant les pays

³ G.-F. Dumont, 1994

- Ce mémoire s'articule autour de ces questions en dressant dans une première partie un constat du phénomène en France et de ses enjeux,
- dans une deuxième l'évolution du système français dans la prise en compte de ce phénomène
- dans une troisième une analyse des deux nouvelles structures issues de la réforme des collectivités territoriales, structures censées être l'aboutissement des considérations sur ce domaine.

2 La métropolisation en France

2.1 Processus et état des lieux.

Si on met de côté la dimension économique, le phénomène de métropolisation peut être défini de la manière suivante : «Les villes se transforment en agglomérations puis en métropoles, qui s'étendent ensuite pour former des régions urbaines». Ce phénomène est particulièrement visible en France comme le prouvent les données¹ de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

2.1.1 Une croissance importante de l'espace urbain en France et des populations y résidant.

En 10 ans, la superficie de l'espace urbain² en France métropolitaine a progressé de 19 %. Les villes représentent désormais 22 % du territoire et abritent 47,9 millions d'habitants, soit 77,5 % de la population. Deux phénomènes principaux peuvent être dégagés : l'apparition de nouvelles petites unités urbaines et l'accroissement du périmètre de certaines grandes unités urbaines. Le rythme de croissance de l'espace urbain entre les recensements de 1999 et 2007 a été plus important que lors des décennies précédentes, on constate donc une certaine accélération du phénomène.

Depuis le recensement de 1999, la part de la population vivant en ville a augmenté, passant de 75,5 % à 77,5 %. Or, la croissance démographique dans les territoires urbains de 1999 n'a été que de 4,3 %, contre 5,6 % pour l'ensemble du territoire. C'est donc principalement l'absorption dans l'espace urbain d'anciennes communes rurales qui explique sa croissance démographique.

En effet, en dix ans, 1 368 communes sont passées de l'espace rural à l'espace urbain, le plus souvent par intégration à une agglomération. Des constructions nouvelles aux frontières de ces communes ont entraîné leur rattachement à une unité urbaine déjà existante.

On constate ici clairement la tendance nette des villes à s'étendre et donc à absorber de plus en plus de population. La croissance des villes et de leurs

¹ Le découpage en unités urbaines de 2010 François Clanché et Odile Rascol, département de la Démographie, Insee

² Les territoires urbains et ruraux sont des ensembles de communes. La différence entre les deux repose sur un double critère : la continuité du bâti et le nombre d'habitants. Est considéré comme urbain (ou unité urbaine) un ensemble de communes sur lequel on trouve une zone de bâti continu, c'est-à-dire un espace au sein duquel il n'y a pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et dans lequel résident au moins 2 000 habitants.

populations est un phénomène parfaitement visible en France et qui a tendance à s'accélérer.

2.1.2 Une tendance à l'extension des grandes aires urbaines

La superficie totale des très grandes agglomérations, de 200 000 à 2 millions d'habitants, s'est accrue de 30 % par l'absorption de plus de 200 communes (+ 3 800 km²) ces dix dernières années. L'une des caractéristiques de ces très grandes unités urbaines est leurs densités : elles couvrent en effet seulement 13 % du territoire urbain et abritent un tiers de sa population.

L'unité urbaine (ou agglomération) de Paris, avec 10,3 millions d'habitants répartis sur 412 communes, reste, et de très loin, la plus importante des unités urbaines de France. 30 nouvelles communes ont agrandi son périmètre, elles expliquent 14 % de l'accroissement de sa population depuis 1999.

Très loin derrière Paris viennent les unités urbaines de Marseille - Aix-en-Provence et de Lyon, avec chacune plus de 1,5 million d'habitants. L'une et l'autre ont connu à la fois une croissance démographique à territoire constant et une expansion significative de leurs périmètres : Marseille - Aix-en-Provence comprend désormais Trets, Istres et Miramas, entourant pratiquement l'Étang de Berre ; l'unité urbaine de Lyon englobe celle de Villefranche-sur-Saône. Lille reste la 4e agglomération de métropole, avec un périmètre et une population stable (1 million d'habitants). Les très grandes agglomérations croissent plus par extension de leur périmètre que par densification de leur population.

Deux conclusions s'imposent : les villes s'agrandissent aussi bien en taille qu'en population, les territoires urbains fonctionnels s'étendent et le phénomène s'accélère.

2.2 Défis et enjeux des métropoles

Nous avons vu qu'une agglomération urbaine accède au statut de métropole lorsqu'elle a dépassé une « masse critique » au-delà de laquelle les concepts de gestion urbaine classiques ne s'appliquent plus. A l'origine de cette rupture évolutive, on trouve la concentration grandissante des populations, des activités et de la production de richesses, dans un espace géographique qui grandit et dont les contours sont imprécis. Cette croissance s'accompagne souvent d'une fragmentation sociale et spatiale (ségrégation sociale, clivages socio-économiques, criminalité et insécurité).

Dans cette première partie nous allons examiner les trois types d'enjeux majeurs auxquels sont confrontées les zones métropolitaines. Nous les avons énumérés dans l'introduction, il s'agit

- des enjeux démographiques et sociaux
- des enjeux liés au développement économiques et à la compétitivité internationale
- des enjeux énergétiques et environnementaux

2.2.1 Les enjeux démographiques et sociaux : spécificités des métropoles

L'objectif principal des politiques publiques locales est la satisfaction et la qualité de vie de ses administrés. Il est donc nécessaire pour les acteurs publics de bien appréhender les besoins spécifiques de ses populations dans de nombreux domaines pour y répondre de la manière la plus efficace possible. Cette connaissance des besoins de sa population est un exercice extrêmement complexe dans le cadre des aires métropolitaines car les contraintes exercées sont non seulement plus prégnantes qu'ailleurs, mais elles sont en plus en évolution constante sur des territoires mouvants et en extension.

2.2.1.1 Un poids démographique en progression constante

Le pourcentage de la population urbaine dans le monde ne cesse de progresser et le phénomène tend à s'accélérer avec la mondialisation.

En 1950, au plan mondial, 30% des êtres humains vivaient en ville, ils sont 50% aujourd'hui et seront plus de 70% en 2050¹. Cette augmentation de la population dans les métropoles recouvre des réalités diverses qu'il est nécessaire d'étudier avant tout développement sur le sujet car ceux-ci ont un impact prépondérant dans la conduite des politiques publiques.

2.2.1.2 Le vieillissement de la population

Ce vieillissement concerne la plupart des villes européennes. Les effets cumulatifs de l'espérance de vie et d'une baisse du taux de fécondité permettent de prévoir que la population des plus de 60 ans en France passera de 17% de la population (1960) à plus de 28% en 2020².

Une importante partie de ces effectifs constitués de retraités, alimente des flux migratoires diversifiés. Certains partent des grandes métropoles vers les villes de tailles moyennes ou petites, du fait notamment de leurs climats attractifs ou de leurs bonnes situations géographiques. D'autres recherchent plutôt une habitation dans les quartiers urbains centraux, dotés d'équipements collectifs importants. L'afflux de nombreux retraités disposant d'un fort potentiel financier dans certains secteurs géographiques a pour effet de soutenir l'économie locale (économie présentielle).

Dans tous les cas il a un impact lourd sur la sur densification, sur les besoins en équipements et en transports ainsi que sur la pression foncière. Qu'ils soient riches ou pauvres, la présence importantes des retraités dans les aires métropolitaines implique une adaptation urbanistique importante sur la problématique des équipements comme sur celle de l'accessibilité (maison de retraite, soins spécialisés, handicap).

¹ Rapport du sénat délégation prospective : villes du futur

² Claude Chaline : Les nouvelles politiques urbaines

2.2.1.3 L'aggravation des clivages socio-économiques dans les grandes métropoles.

Depuis une cinquantaine d'année, l'accumulation des populations mondiales sur les seules aires urbanisées a pour effet pervers d'y concentrer les dysfonctionnements socioéconomiques. Selon l'association des maires de France, on a observé entre 1992 et 2001 :

- Que les populations les plus pauvres s'accumulent dans les grandes agglomérations de plus de 100000 habitants. Ces populations sont en effet à la recherche d'opportunités en termes d'emplois mais aussi des facilités d'accès aux aides sociales
- Le centre des grandes agglomérations et les quartiers péri centraux regroupent à la fois les populations les plus pauvres et les plus aisées
- Une part importante des classes moyennes migre vers les espaces périurbains plus en adéquations avec leurs aspirations et leurs moyens, contribuant par la même à l'étalement urbain des grandes agglomérations.

Une conséquence majeure de ce processus est l'émergence d'une ville duale où se concentrent à la fois les plus riches et les plus pauvres. Ce regroupement des extrêmes est particulièrement flagrant dans les grandes métropoles françaises avec leurs archipels de grands ensembles d'habitat social (Paris, Lyon, Bordeaux). A ces clivages sociaux se superposent, comme nous allons le voir ci-dessous, parfois des clivages ethniques et/ou religieux, ce qui a pour effet de complexifier la gestion de ces phénomènes.

2.2.1.4 Des villes pluriethniques

Les villes ont toujours été des foyers attirant les migrants provenant de pays plus ou moins lointains. On assiste depuis une trentaine d'année à un redéploiement des flux migratoires surtout à partir des pays du tiers monde. Il s'ensuit la présence dans les villes européennes d'un fort pourcentage d'étrangers ou de leurs descendants directs. Ces minorités ethniques se structurent en de multiples sociétés urbaines, notamment concentrées dans les grandes métropoles.

Ces populations connaissent des difficultés spécifiques qui peuvent s'accroître du fait des regroupements familiaux ou des migrations clandestines, contribuant à la formation de véritables enclaves culturelles. C'est ainsi qu'on peut constater une aggravation de ces phénomènes dans les grands ensembles d'habitat social, édifiés en périphérie des grandes métropoles. Certaines populations se fixent dans ces quartiers du fait notamment des attributions de logements sociaux ou des simples règles du marché immobilier. Sans réelles perspectives de mobilité elles y restent donc confinées sans perspective d'amélioration.

On ne saurait sous-estimer la complexité des problèmes posés aux pouvoirs publics par la pluralité ethnique, lorsqu'elle est amplifiée par les spécificités identitaires, comme l'édification de lieux de culte, de certains commerces,

d'habitats adaptés aux cellules familiales ainsi qu'aux conséquences d'un environnement économique pas toujours favorable, notamment en termes d'emplois. Gérer les problèmes que posent ces apports considérables de populations, échappant à toute prévision ou organisation, constitue un sérieux défi pour les responsables des politiques urbaines.

2.2.1.5 Les utilisateurs temporaires de la ville

Un nombre important de personnes utilise la ville sur des durées limitées. Les effectifs des actifs non résidants (les « navetteurs ») sont souvent bien supérieurs à ceux des actifs ayant leurs lieux de résidence dans l'agglomération. C'est le cas dans la plupart des grandes villes et bien plus encore dans les grandes métropoles. Si les politiques publiques parviennent à gérer de façon satisfaisante les flux entre centre et périphérie, la gestion des flux croissants vers les centres secondaires et entre les banlieues se révèle bien plus difficile.

Un cas particulier est fourni par la population étudiante. Les grandes universités sont dans une nette majorité des cas, concentrées dans les grandes métropoles. Il en résulte la présence de fortes populations d'étudiants qui peuvent être considérés comme autant de résidents temporaires. En effet leur cursus universitaire achevé, une grande partie d'entre eux a vocation à partir vers d'autres régions. En France ils peuvent représenter jusqu'à 10% de la population totale dans les grandes agglomérations (Toulouse Grenoble Montpellier). Ce groupe nécessite bien évidemment des réponses adaptées en termes de service d'aide au logement, de transport, de création de campus....

Les grandes aires urbaines connaissent donc, de manière plus accentuée que dans d'autres territoires, de sérieux problèmes de cohésion sociale et de déséquilibre territorial. Ces déséquilibres se répartissent sur l'ensemble de l'aire urbaine et dépassent largement les limites administratives de la ville. Leurs caractères instables changeants et évolutifs les rendent d'autant plus difficile à appréhender par les pouvoirs publics. Cela est d'autant plus vrai lorsque les réponses apportées sont fragmentées et sans vision d'ensemble.

2.2.2 Le défi de la compétitivité et du développement économique

La métropole est le lieu privilégié qui concentre dans son « noyau central » mais aussi dans sa zone d'influence, les facteurs essentiels de la création de richesses :

- les ressources intellectuelles
- les ressources financières
- et les ressources matérielles

2.2.2.1 Les régions métropolitaines, moteur de croissance et d'innovation

Les régions métropolitaines jouent un rôle fondamental dans l'économie française et européenne. Elles en sont les moteurs de croissance et les principaux lieux d'innovation.

Le poids économique relatif des métropoles, mesuré par exemple par le PIB par habitant ou le taux d'emploi, est souvent largement supérieur à leur poids démographique relatif, pourtant prépondérant dans leur espace régional ou national. Depuis les années 1970, la métropolisation représente une nouvelle étape de l'histoire urbaine, liée, notamment en Europe, à l'intégration régionale réalisée par la mise en place du Marché commun, qui a supprimé les droits de douane intra communautaires, puis à la construction de l'Union européenne, avec notamment la monnaie commune qu'est l'euro. La métropolisation s'exprime aussi par la tertiarisation de l'économie, avec une surreprésentation des emplois tertiaires les plus qualifiés dans les métropoles, à l'heure où les activités immatérielles prennent largement le pas sur la production matérielle dans la création de richesses.

L'activité économique qu'elles génèrent et les avantages qui en découlent se diffusent vers les centres urbains moins importants, c'est donc l'ensemble du territoire français qui en bénéficie. Dans un contexte plus large, le développement économique de la France et de l'Union européenne dans son ensemble est directement lié à la compétitivité de ses principales régions urbaines. Dans un monde de plus en plus concurrentiel, la compétitivité de ces régions métropolitaines est une condition indispensable pour la prospérité de l'économie, la qualité de vie de la population et le renforcement de la cohésion sociale.

Les territoires métropolitains se veulent des « pôles de compétitivité » dans la mondialisation. L'attractivité devient ainsi l'élément déterminant de l'activité, des avantages comparatifs, de l'excellence, du développement des marchés et finalement de l'emploi. Au-delà de la dimension purement économique, l'attractivité, base de l'activité, implique de nouveaux outils de développement, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle, de la recherche fondamentale ou appliquée, de l'innovation, de la création, de la culture, du savoir-faire artistique ou artisanale, de l'offre scolaire ou universitaire etc. Mais l'offre ne suffit pas. Encore faut-il parvenir à fixer des ressources, financières, intellectuelles et humaines.

Les aires métropolitaines sont en effet les principaux lieux de la recherche, de l'innovation et de la création de nouvelles activités. Elles concentrent les activités à haute valeur ajoutée, notamment les services aux entreprises. Les technologies de l'information et de la communication y jouent un rôle primordial. La dynamique économique se concrétise donc principalement dans les régions métropolitaines qui sont les lieux privilégiés pour l'innovation, la société de la connaissance et la formation.

2.2.2.2 L'impact des politiques publiques sur l'attractivité des régions métropolitaines

Les caractéristiques de l'environnement économique métropolitain sont déterminantes pour la compétitivité des entreprises implantées dans la région et pour la capacité de l'économie régionale à développer de nouvelles activités viables, à étendre les activités existantes et accueillir de nouvelles sociétés.

Les politiques publiques, aussi bien au niveau local ou régional qu'au niveau national ou supra national jouent un rôle dans le conditionnement de l'environnement économique métropolitain et détermine donc pour une large part la compétitivité des économies régionales. La contribution apportée par ces politiques à la compétitivité régionale est complexe. La mise au point d'une stratégie de développement économique métropolitain cohérente et la coordination de sa mise en œuvre, à travers par exemple, la réalisation d'infrastructures, l'affectation des sols pour les activités ou l'habitat, l'éducation, la formation professionnelle ou l'amélioration de l'environnement naturel, constituent des contributions potentiels majeures.

Le processus de mondialisation provoque le double jeu de compétition et de partenariat entre les territoires, notamment entre les aires métropolitaines. Celles-ci jouent un rôle déterminant dans ces jeux complexes. Améliorer la compétitivité de ces territoires est une nécessité pour la France si elle veut maintenir son statut de puissance économique dans un monde où les cartes sont en train d'être redistribuées.

2.2.3 Les enjeux énergétiques et environnementaux

2.2.3.1 La ville, principal lieu de consommation énergétique

Le constat de base est édifiant : Les villes contribuent de manière déterminante à l'effet de serre, elles sont en effet responsables de 80 % des émissions mondiales de CO₂ et de 75 % de la consommation mondiale d'énergie¹.

Les secteurs les plus consommateurs d'énergies sont directement liés aux modes de vie, de travail et d'habiter. Pour l'ensemble de la France en 2006, le secteur résidentiel et tertiaire consomme 43,6 % de l'énergie finale, les transports 31,5 %, l'industrie 19,3 %, la sidérurgie 3,8 %, et l'agriculture 1,8².

Les villes et notamment les aires métropolitaines représentent une part importante de la consommation énergétique et donc des émissions de gaz à effet de serre en

¹ Rapport du sénat délégation prospective : villes du futur

² Observatoire de l'énergie, 2007

France et dans le monde. Cela est dû en partie à la concentration importante de populations dans ces zones mais aussi à l'absence de réelle gestion de ces enjeux à l'échelle de l'aire métropolitaine. L'étalement urbain, la gestion fragmentée des transports, un parc bâti ancien énergivore important sont autant de facteurs qui aggravent le phénomène dans ces territoires. Les politiques publiques locales disposent d'outils efficaces et adaptés à ces enjeux, sous réserve de les appréhender à une échelle cohérente et de disposer des moyens juridiques, institutionnels et financiers adaptés à l'aire métropolitaine.

2.2.3.2 Le défi énergétique, un enjeu majeur pour les métropoles

La France doit relever trois défis majeurs d'ici la fin de ce siècle : la diminution de ces émissions de gaz à effet de serre, liées à 80% à la production et consommation d'énergie, l'augmentation prévisible des prix de l'énergie ainsi que des inégalités croissantes dans son accès

Confrontée au défi climatique et énergétique, la France a dû réorienter sa politique énergétique, du fait notamment des engagements internationaux qu'elle a pris.

Il apparaît que les variables déterminantes sur les gaz à effets de serre dépendent autant des caractéristiques des formes urbaines que de leurs dynamiques de transformation : usage du sol / ou transport, organisation territoriale (types de mobilité, localisation de l'habitat et de l'emploi, problématiques foncières) (Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ? rapport du sénat). Comme le souligne un rapport récent de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix rouge et du Croissant Rouge : « *Ce n'est ni la taille d'une ville ni la vitesse à laquelle elle pousse qui déterminent l'état de son environnement mais la qualité de sa gestion et des relations entre les autorités et la population économiquement faible* ».

Un important potentiel d'économies d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre existe, aussi bien dans le secteur du bâtiment et des transports que dans le secteur industriel des zones métropolitaines.

2.2.3.3 Des retombées dépassant largement le simple cadre écologique

Dans son livre vert *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, daté de 2005, la Commission européenne rappelle qu'une politique active dans le domaine de l'efficacité énergétique permet de réaliser des investissements au meilleur coût pour réduire le gaspillage d'énergie, ce qui se traduit par une meilleure qualité de vie et des économies d'argent. Cette orientation conduit à une utilisation plus responsable, économique et rationnelle de l'énergie. Bien que l'Europe soit déjà l'une des régions du monde les plus performantes dans le domaine de l'efficacité énergétique, sa marge de progression est importante. Ainsi, l'Union européenne pourrait encore réduire de 20 % sa consommation d'énergie, ce qui représenterait une économie financière substantiel, un progrès majeur pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique et une possibilité de créer jusqu'à un million d'emplois nouveaux dans les secteurs directement concernés.

Les politiques métropolitaines en faveur des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables peuvent avoir un impact positif dans de nombreux domaines. Outre la réduction de l'empreinte environnemental de celles-ci, ces politiques pourraient améliorer la compétitivité des entreprises présentes dans l'aire métropolitaine, réduire leurs dépendances énergétiques, aboutir à la création de nouveaux emplois, améliorer leurs images et donc leurs attractivités. Les enjeux environnementaux dépassent donc largement la simple lutte contre le réchauffement climatique et ont un impact réel dans de nombreux autres secteurs, notamment sociaux et économiques.

Foyers d'innovation, les grands pôles urbains ont aussi la possibilité de faire progresser les systèmes énergétiques, l'efficacité énergétique des bâtiments, les moyens de transport et les modes de gestion des déchets qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre. Principales responsables de la consommation énergétique et de l'émission des gaz à effet de serre, ils se doivent de disposer de politiques coordonnées à l'échelle de l'aire métropolitaine afin de lutter contre les principales causes étant à l'origine de ce constat. C'est aussi dans ces aires métropolitaines que se situent les principales potentialités pour atteindre les objectifs de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre. Informées des acquis scientifiques les plus récents sur le climat, elles peuvent aussi collaborer avec les chercheurs et les experts pour évaluer les impacts du changement climatique et leur vulnérabilité, et avec les acteurs locaux pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces d'adaptation aux répercussions inévitables du phénomène

2.2.4 Orientations

Le constat est simple, les aires métropolitaines sont des systèmes complexes et interconnectés en évolution constante qui doivent répondre à des enjeux majeurs aussi bien en termes de satisfaction des populations que de développement économique. Pour cela ils doivent faire face à deux défis majeurs :

- la gestion des déséquilibres démographiques et socio-économiques qui perturbent et complexifient la conduite des politiques publiques,
- le défi de la compétitivité et de l'attractivité, conditions indispensables à tout développement économique dans un contexte de mondialisation.

Ces deux enjeux sont fortement interconnectés car le développement économique, et donc la création de richesse, permet à la fois à la population d'accéder à un emploi (préoccupation essentielle des citoyens), et de fournir aux acteurs publics les ressources nécessaires à la conduite de leurs politiques aussi bien social que économique. D'un autre côté, la qualité de vie dans les aires métropolitaines (cadre de vie, mobilité, logements) a elle aussi un impact sur le développement économique car cela joue clairement sur l'attractivité (attire aussi bien la main d'œuvre qualifiée que les entreprises). L'objectif est donc clairement d'arriver à instaurer un cercle vertueux où développement économique et satisfaction des populations se renforcent l'un l'autre.

Pour arriver à cet objectif, il est nécessaire de mettre en place une structure permettant à la fois de planifier les futures actions à tenir, et ce afin de pouvoir

s'adapter aux évolutions constantes des aires métropolitaines (démographiques socio-économiques, économiques), de lui donner les moyens aussi bien financier que juridique de mettre en œuvre ce programme, d'intégrer à cette planification et à son application les différents acteurs intéressés (gouvernance).

3 Une prise en compte progressive du phénomène de métropolisation en France jusqu'à la réforme des collectivités territoriales de 2010.

Dans la mise en œuvre de ses différentes politiques urbaines, la gouvernance pluri-niveaux menée en France joue un rôle plus prégnant qu'ailleurs. Il existe en effet en France un grand nombre de niveaux d'acteurs publics : l'Etat, les régions, les départements, les communes, les acteurs intercommunaux auxquels il faut ajouter le niveau supranational¹.

3.1 L'évolution des politiques urbaines en France

Les changements dans la politique de la ville peuvent être considérés comme la traduction urbaine de l'évolution du paradigme de la politique régionale française. Les objectifs de la politique de la ville en France ont été jusque dans les années 70 essentiellement quantitatifs. Ils visaient, après les grandes destructions de la seconde guerre mondiale à permettre la production en plus grand nombre de logements et d'équipements. Cette approche s'est trouvée dans une certaine mesure à l'origine de problèmes de ségrégation spatiale qu'il a été nécessaire de traiter dans les années 80 au travers d'actions ciblées. Celles-ci ont porté sur certains territoires par le biais de nouvelles infrastructures et de mesures sociales et environnementales².

L'enjeu de la politique de la ville est désormais de dépasser la politique ciblée sur certains secteurs en difficulté et de mettre en œuvre dans le cadre de projet global de territoire, un véritable développement social et urbain de l'ensemble de la ville, dont les politiques ciblées ne sont plus qu'une composante et non une finalité. Cette politique s'est notamment traduite par la création des zones franches urbaines³ en 1996, mais aussi par la priorité accordée récemment au développement économique. Plus largement c'est l'ensemble de la politique urbaine française qui a évolué vers une approche d'avantage axée sur la compétitivité des zones urbaines, depuis la fin des années 90 notamment pour tenir compte de leurs poids économique croissant.

Les outils de la planification spatiale sont aussi de plus en plus utilisés dans cette optique de compétitivité et développement harmonieux des territoires. La France connaît depuis une dizaine d'année une relance sans précédent dans les démarches de planification. LA loi SRU de 2000 a renouvelée les outils de cette planification pour les mettre au service de projet de développement de territoire. Ainsi le

¹ Les instances européennes

² Réhabilitation de grands ensembles, développement social des quartiers

³ Définition INSEE. Les zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des zones dites sensibles ou défavorisées. Ils ont été définis à partir des critères suivants : - taux de chômage ; - proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ; - proportion de jeunes ; - potentiel fiscal par habitant. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans.

schéma de cohérence territorial (SCOT) remplacent les anciens schémas directeurs et tend à s'appliquer à l'ensemble d'un bassin de vie.

L'Etat affirme également ses priorités à travers les directives territoriales d'aménagement¹ (DTA). Cinq d'entre elles concernent des bassins de vie correspondant à des aires métropolitaines. Il s'agit ici de mieux accompagner le développement urbain et économique². Les politiques d'aménagement constituent un second levier d'action.

L'Etat met à disposition des collectivités toute une série d'instruments et notamment les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement. Ces instruments sont destinés à renforcer certains territoires de rang européen ou à permettre le développement des espaces ayant connus des mutations économiques rapides³.

La prise en compte en France des enjeux auxquelles sont soumises les aires métropolitaines s'est effectuée par le biais de deux approches. Une approche structurelle avec l'intercommunalité et une approche souple avec la coopération métropolitaine.

Le nouvel accent mis sur la compétitivité urbaine est encore plus visible à travers les nouvelles procédures, telles que les contrats d'agglomération et les réseaux de ville. Les contrats entre les villes, agglomérations, métropole et l'Etat permettent une meilleure prise en compte de la pluri annualité et une définition des objectifs à poursuivre.

Ces deux approches sont la base de la gouvernance de la politique urbaine de la France. Cependant, leur articulation et l'ajout régulier de nouvelles strates contribuent à rendre cette politique peu lisible et à diluer les responsabilités. L'approche du soutien à la compétitivité économique, ainsi que la gestion de l'aire métropolitaine en général demeure encore trop cloisonnée et fragmentée, notamment parce que les contrats et les intercommunalités ne correspondent pas encore véritablement à l'échelle des zones économiques fonctionnelles, ce qui limite grandement leur efficacité.

¹ La directive territoriale d'aménagement (DTA) ou, après la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, la directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD) est en France un outil juridique permettant à l'État, sur un territoire donné, de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire. Créées par la loi Pasqua du 4 février 1995, les DTA ont vu leur régime juridique transformé par la loi Voynet du 25 juin 1999, et elles peuvent s'appliquer par exemple dans le cadre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, sur terre ou sur le domaine public maritime.

² Alpes du Nord, métropole Lyonnaise, aire métropolitaine marseillaise et bassin minier lorrain

³ Lorraine, Pas de Calais

3.2 La réponse structurelle de la France aux enjeux métropolitains : l'intercommunalité.

3.2.1 L'intercommunalité : la réponse française au fractionnement territorial des aires urbaines.

Deux logiques d'action publique dans les territoires peuvent être distinguées : une logique de rapprochement du service public des usagers, qui mobilise les notions d'équité et d'efficacité de la production de service à l'échelle adéquate et une logique de développement régional qui mobilise à la fois les notions de stratégie, de participation et de compétitivité.

L'objectif technique, celui de permettre aux communes de petite taille d'assurer à leurs citoyens un meilleur accès aux services publics qu'elles ne pouvaient assumer seules a été retenue lors de la mise en place des premières formules de la coopération intercommunales. A partir de 1992, l'intercommunalité a changé de perspective en s'introduisant dans le débat politique et économique comme la meilleure solution d'organisation territoriale, notamment celle des territoires métropolitains. Les communautés de communes et les communautés de villes ont ainsi été créées pour répondre à des objectifs clairement définis de « développement économique et d'aménagement du territoire ». Dans ces intercommunalités, dites de gestion, les communes délèguent un certain nombre de compétences qu'elles ne sont plus habilitées à gérer par la suite. Elles sont également incitées à mutualiser leurs ressources afin de garantir à l'établissement intercommunal un financement conséquent et durable lui permettant une gestion plus efficace des compétences qui lui sont dévolues.

L'intercommunalité de projet procède d'une logique différente. Si les communes se réunissent au sein d'une structure intercommunale, l'objectif n'est pas de gérer des affaires communales mais d'assurer l'élaboration d'un projet de territoire commun à l'ensemble de ses composantes en y associant les acteurs locaux.

3.2.2 Une structure intercommunale conçue pour les grandes aires urbaines

Avec plus de 36000 communes, la France occupe une situation originale en Europe. Ce contraste tient principalement que les autres pays européens sont parvenus à mettre au point une politique efficace de fusion de commune. Le fait que les grandes aires urbaines débordent, dans la plupart des cas, largement des limites administratives de la ville centre a rendu nécessaire la création d'une structure prenant en compte la réalité fonctionnelle du territoire. En France, c'est le cadre de l'intercommunalité qui a été choisi pour répondre à cette réalité.

L'intercommunalité répond depuis longtemps à un besoin nécessaire et évident de travail en commun, de création de services, d'équipements et d'infrastructures. Cette nécessité est principalement liée au grand nombre de commune à faible population et à l'émergence de la notion d'agglomération en milieu urbain.

L'intercommunalité en France est donc marquée par le rapprochement volontaire des communes et par la distinction des exigences en matières de partage et de répartition des compétences suivant le type de territoire. La loi du 12 juillet 1999 vise en quelque sorte une systématisation du recours aux structures intercommunales. Celles-ci recouvrent 3 types : les communautés de communes (groupements de petites communes), les communautés d'agglomération (périmètre regroupant au moins 50000 habitants autour d'une commune en comptant au moins 15000) et enfin les communautés urbaines (périmètre regroupant au moins 500000 habitants). C'est bien évidemment la troisième structure qui a vocation à prendre en considération les enjeux métropolitains des grandes agglomérations. Au 1er janvier 2009, il y avait 16 communautés urbaines regroupant 409 communes et 7 596 835 habitants. Les trois les plus peuplées dépassent le million d'habitants. Les communautés d'agglomération, bien que de taille plus réduite répondent elles aussi, à leurs échelles, aux enjeux métropolitains par le biais de la stratégie de « coopération métropolitaine » développée plus loin.

Les communautés urbaines étaient avant la réforme des collectivités territoriales de 2010, la forme la plus intégrée d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) adapté aux grandes aires urbaines. Elles disposent actuellement de six blocs de compétences : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace et de l'habitat, politique de la ville et gestion des services d'intérêt collectif et de protection mise en valeur de l'environnement. Elles ont répondues, dans une certaine mesure, aux enjeux spécifiques auxquels étaient confrontées les aires métropolitaines que ce soit sur les enjeux de la planification, de l'aménagement urbains ou de la gestion des déséquilibres démographiques et sociaux.

3.2.2.1 Spécificités des EPCI

Un groupe de commune constitue un établissement de coopération intercommunale, à distinguer des collectivités territoriales. En effet un groupement de commune, quel que soit son degrés d'intégration institutionnelle et fiscale, ne se substitue pas aux communes dont il tire son existence.

Les principaux points de divergence entre EPCI et collectivités sont :

- Le principe de spécialité, en effet à la différence des communes qui possède une vocation générale, les groupements ont des compétences spécialisés et limitatives et au départ exclusive.
- La représentation indirecte : les EPCI sont administrés par des délégués issus des conseils municipaux des communs membres (voire évolution de la réforme en troisième partie).

Le transfert de compétences s'établit traditionnellement des communes vers l'EPCI et devient plus important suivant la population incluse dans le périmètre. Avant 2004, le principe était fondé sur le caractère exclusif de la prise en charge des compétences entre communes membres et EPCI. La loi de 2004 a assoupli cette rigidité en instaurant la notion d'intérêt communautaire qui doit préciser ce qui ressort de la communauté et ce qui demeure de la responsabilité des communes.

3.2.2.2 Une structure efficace

L'efficacité quantitative des mesures incitatives de la loi de 1999 est incontestable et a réussi, dans une certaine mesure, à adapter les politiques publiques territoriales à l'échelle fonctionnelle des territoires. La communauté urbaine a représenté une réelle avancée dans la prise en compte des enjeux des grandes aires urbaines par la prise en compte des enjeux démographiques, sociaux économiques et environnementaux par le biais d'un transfert de compétences adaptées. Une structure intercommunale a vocation à réaliser des investissements importants et à gérer les grands équipements. Auparavant la concurrence entre communes situées dans un même bassin de vie ou d'emploi pénalisait fortement la compétitivité et la gestion de ces territoires. En effet, chaque commune créait ses propres zones d'activité industrielle et artisanale, ses ensembles de bureaux ou ses centres commerciaux en concurrence avec les autres communes sans aucune concertation ou mise au point d'une stratégie métropolitaine. L'absence de concertation de planification, combinée à la fragmentation territoriale dans la mise en place des politiques publiques empêchait tout développement cohérent et harmonieux de l'aire métropolitaine, que ce soit en termes d'aménagement urbain, de stratégie.....

3.2.2.3 Mais qui peine à répondre aux enjeux de la métropolisation

Il apparaît néanmoins que l'intercommunalité ne parvienne pas à répondre à l'ensemble de ces enjeux.

Malgré la forte progression de la couverture des aires urbaines par l'intercommunalité, le périmètre de la communauté urbaine ou de la communauté d'agglomération ne couvre la quasi-totalité de l'aire urbaine que dans 14 % des cas¹. Pour des raisons principalement politiques, techniques et financières, les communautés urbaines et d'agglomérations se sont en effet développées sur des espaces ne recouvrant pas l'ensemble du territoire fonctionnel². Cette multitude d'EPCI par aire urbaine englobe le phénomène des «intercommunalités défensives» : les communes périurbaines se sont regroupées en communautés de communes qui empêchent l'intercommunalité d'agglomération de s'agrandir. A cet encombrement institutionnel s'ajoute le problème de l'articulation entre les législations, visible notamment par la fréquente absence de correspondance entre les intercommunalités, les territoires de projet (agglomération) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) issus de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) de 2000.

Un rapport de 2005 de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale de l'assemblée nationale met en évidence les principaux dysfonctionnements financiers de ces structures :

¹ RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS NOVEMBRE 2005

² Mévellec, A., (2006), « Histoires politiques de périmètres. Les agglomérations en France et au Québec »

- Les charges transférées aux intercommunalités ne se traduisent pas par une diminution des dépenses des communes
- La gestion à deux niveaux, communal et intercommunal suscite souvent l'apparition de doublons et donc des dépenses supplémentaires.
- Le développement de l'intercommunalité s'est souvent traduit par la création de nouveaux postes malgré les transferts de personnels, les coûts en termes de masse salariale augmente donc.
- Les structures intercommunales ont eu tendance, du fait de la hausse de leurs dépenses, à provoquer une majoration des impôts locaux
- L'objectif de cohérence et de lisibilité des politiques publiques territoriales n'a pas été atteint, le paysage de l'intercommunalité étant d'une grande complexité.

La commission remarque néanmoins que l'intensité de ces dysfonctionnements varie d'un EPCI à l'autre, certains d'entre eux parvenant à utiliser de manière efficace les opportunités offertes par la structure Communauté Urbaine.

Un autre problème concernant l'intercommunalité est celui du déficit démocratique des structures intercommunales. (Voir évolution réforme 2010 en troisième partie). Ce déficit est particulièrement visible dans les aires métropolitaines. En effet, la taille, la population, les compétences transférées et les moyens financiers associés en font des structures concentrant d'immenses pouvoirs et moyens. Les citoyens sont donc en droit d'attendre un réel pouvoir dans le choix des personnes qui dirigent ces structures, et donc sur l'orientation politique des choix qu'elles font.

Le processus de désignation en vigueur avant la réforme des collectivités territoriales de 2010 est intéressant à bien des égards. Le processus de désignation des représentants de communes au conseil de la communauté présente certains dysfonctionnements. Il conduit à une sous-représentation des communes les plus peuplées au profit de l'ensemble des communes périphériques beaucoup moins peuplées. Ce décalage des pouvoirs est néanmoins compensé dans les faits par le choix du président de la communauté d'agglomération ou urbaine. Celui-ci est en effet dans une majorité des cas soit le maire de la ville centre (57%) soit au moins un élu de la ville centre (76.5%)¹. Les accords fondateurs des intercommunalités ont été le plus souvent conclus sur la base d'un échange : les villes centres sacrifiant leurs représentations démographiques au sein des conseils communautaires en échange de la présidence.

L'échec des structures mises en place avant la réforme dans la réponse aux enjeux métropolitains trouve son illustration dans quelques chiffres témoignant de la mauvaise posture des agglomérations françaises. D'un côté Paris, métropole d'envergure mondiale, de l'autre, trente agglomérations de plus de 200000 habitants, mais aucune n'atteint les 2 millions d'habitants. Un classement (effectué par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, DATAR), de 180 agglomérations européennes classe Lyon, deuxième agglomération française, 17ème, Marseille 23ème, Toulouse 28ème, et les fonctions économiques des agglomérations françaises apparaissent

¹ Pierre HEUMEL, L'obligation de définir l'intérêt communautaire

peu affirmées¹. Ce classement montre bien la difficulté pour les grandes agglomérations française de rayonner à grande échelle.

3.3 La coopération métropolitaine ou comment la France tente de tirer partie de son réseau de villes moyennes.

3.3.1 L'impulsion lancée par la DATAR

La DATAR lançait en 2004 un appel à la coopération métropolitaine. Cette nouvelle initiative visait à favoriser l'émergence de métropoles, comme sites de développement économique, pouvant s'insérer dans la compétition européenne. Il s'agissait également de reformater l'armature urbaine française en tenant compte de ses spécificités : l'absence de très grandes aires urbaines (à l'exception de Paris) et la présence d'un grand nombre d'agglomérations de taille moyenne.

3.3.2 Une impulsion lancée sur la base des spécificités urbaines du territoire français.

Comme dans tous les pays, l'armature urbaine de la France, si elle se compose d'un ensemble de villes de dimension variée, présente néanmoins des caractéristiques propres. La première est la prééminence de sa capitale : Paris se trouve dans une position exceptionnelle, avec une importance relative en France dont l'équivalent n'existe dans aucune ville, au sein des armatures urbaines des pays voisins comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni. Loin derrière Paris se trouvent des métropoles françaises qui, par leur poids démographique et économique, peuvent être considérées comme « européennes », moins par leur poids démographique relatif, assez faible en Europe, que par les fonctions qu'elles exercent et par une attractivité débordant nettement les frontières nationales². À un niveau inférieur se trouvent des villes qui méritent l'appellation de métropoles mais qui, ne présentant pas un important rayonnement transnational, doivent donc être considérées comme « moyennes » dans l'armature urbaine de la France.

3.3.2.1 Une logique basé sur le réseau de villes

La politique de coopération métropolitaine s'appuie largement sur les communautés urbaines et d'agglomérations. Pour autant, cette nouvelle politique d'aménagement du territoire est aussi porteuse de différences, qui sont au moins de deux ordres : territorial et stratégique.

¹ C. Rozenblat et P. Cicille, Les villes européennes. Analyse comparative

² **L'attractivité des métropoles moyennes en France** Étude réalisée pour la DIACT Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires Par Le recteur Gérard-François Dumont Professeur à la Sorbonne

La première différence qui éloigne l'intercommunalité de la coopération métropolitaine réside dans l'échelon territorial mis en valeur. La loi Chevènement, dont l'un des enjeux explicites était le renforcement de la coopération intercommunale en milieu urbain, se fondait principalement sur le concept d'aire urbaine tel que défini par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

« Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. ».

Cette définition permettait d'identifier 138 ensembles urbains sur le territoire français. Celle-ci est fondée sur la continuité spatiale et le phénomène du navettage.

L'appel à coopération métropolitaine quant à lui se libère du principe de continuité du bâti, qu'il soit associé à l'aire urbaine ou au bassin de vie, afin de prendre en compte des espaces plus ouverts permettant d'atteindre des seuils démographiques plus importants. La définition donnée est la suivante :

« Les métropoles, au sens du présent appel à coopération, sont des espaces comptant 500 000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une aire urbaine de 200 000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes » (DATAR, 2004).

Cette définition intégrant l'idée de mise en réseau de villes grandes et moyennes, permet à la France de compenser son manque de grandes métropoles en se servant de ses villes moyennes comme support de la métropolisation.

Ainsi, au vu de l'armature particulière de son territoire, la France n'a pas d'autre choix que de jouer la carte de la mise en réseau de villes grandes et moyennes, en l'absence de couples métropole-très grande ville.

On voit bien ici le discours visant à se réapproprier certains éléments de définition classique de la métropole pour les adapter à une réalité somme toute spatialement éclatée du réseau de villes en question¹.

Avec la coopération métropolitaine, la structuration des métropoles a pour objectif de donner un nouveau visage au territoire national, non plus polarisé sur la région parisienne mais organisé de façon polycentrique autour d'une quinzaine de métropoles.

Comme on peut le remarquer, la politique métropolitaine de la DATAR prend donc appui sur les réalisations de la loi Chevènement, en faisant des territoires consolidés que sont les communautés urbaines et d'agglomération les supports des métropoles polycentriques. L'appel à coopération vise essentiellement des

¹ De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : Changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française ? Anne Mévellec Chercheur Post-doctoral, INRS-UCS

«coordinations d'intercommunalités » (DATAR, 2004) en évitant la création d'institutions particulièrement formelles. Cette stratégie d'action caractérise également cette politique de métropolisation.

3.3.2.2 Un mode de gouvernance souple

La DATAR définit la coopération métropolitaine souhaitée comme une «coopération souple ». Les coordinations d'intercommunalités peuvent ainsi prendre des formes juridiques variées et peu contraignantes que sont celles des associations, des syndicats mixtes ou encore d'une simple déclaration d'intention de partenariat. Ainsi l'État n'impose pas comme pré requis que les partenaires soient institutionnellement liés.

Ce sont davantage des cadres d'action que de réels programmes. Les coopérations métropolitaines sont élaborées afin de favoriser la résolution des problèmes en invitant les acteurs concernés à produire eux-mêmes une solution basée sur le compromis. L'appel à coopération métropolitaine invite les acteurs locaux à élaborer un projet métropolitain autour d'un certain nombre de thèmes structurants, en l'occurrence les « accélérateurs de métropolisation », en particulier l'excellence économique et la recherche et le développement.

3.3.3 La concrétisation des appels à coopération métropolitaine

La spécificité de la coopération métropolitaine réside en grande partie dans la souplesse de sa gouvernance et la variété de formes que celle-ci peut prendre. Il n'est donc pas possible d'établir une grille de lecture unique pour en définir toutes les spécificités. Il est néanmoins indéniable que l'appel à coopération métropolitaine a eu un réel impact et donner lieu à la concrétisation de nombreux projets de coopération métropolitaine.

L'exemple du sillon Alpin

A l'origine des projets de coopération métropolitaine, il y a un constat : pour s'imposer à l'échelle européenne, voire mondiale, les territoires et collectivités françaises doivent s'associer pour regrouper leurs forces et avancer de concert. La construction de ces métropoles suppose évidemment que ces rapprochements correspondent à des réalités territoriales et vécues.

Le Sillon alpin semble répondre à cette condition :

- Situé aux croisements des grands flux est-ouest, entre l'Europe centrale et l'arc méditerranéen, à la rencontre de la diagonale Nord-Sud de l'innovation avec la ligne verte est-ouest des grandes espaces naturels, il constitue un espace d'articulation relativement homogène au coeur des dynamiques métropolitaines du Grand Sud-Est : métropole lémanique, Rhône moyen, Région Urbaine de Lyon, Côte d'Azur...
- C'est également un maillon stratégique dans l'Espace Alpin. Il participe avec les autres massifs d'une dynamique forte et partage avec eux les mêmes enjeux de gestion et de préservation du patrimoine naturel et de développement durable.

Le sillon Alpin apparaît donc comme un territoire d'impulsion et d'ancrage des stratégies territoriales. Il possède des spécificités physiques, économiques et humaines et exprime des dynamiques qui lui sont propres.

Forte de ces caractéristiques territoriales, la démarche de coopération métropolitaine du Sillon alpin a pour objectif permettre aux collectivités qui y participent d'accéder à des fonctions métropolitaines supérieures, de traiter à une échelle pertinente des problématiques d'aménagement, de transports collectifs, de diffusion de l'innovation, du rayonnement universitaire. Il doit améliorer les relations entre les agglomérations et les massifs montagneux, ainsi que la cohérence inter SCOT.

Cette démarche de coopération métropolitaine est portée par :

- quatre villes centres (Annecy, Chambéry, Grenoble et Valence),
- trois communautés d'agglomération (Grenobles-Alpes Métropole, Chambéry métropole et la communauté d'agglomération d'Annecy),
- quatre départements (Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie), en lien avec les territoires adjacents (Petites villes, PNR...) et avec l'appui de la Région Rhône Alpes dans le cadre de la candidature commune déposée avec la RUL et le réseau des villes et agglomérations à l'échelle de Rhône-Alpes.

Cette démarche passe par :

- **Des objectifs simples pour le Sillon alpin** : renforcer la cohésion interne, stimuler le rayonnement et la compétitivité à international tout en préservant qualité de vie et cohésion, forger une vision commune et mobilisatrice.
- **Des champs de coopération identifiés** : transport et accessibilité, gestion de l'espace, renforcement de l'offre universitaire et de recherche, valorisation des pôles de compétitivité.

Ce rapide tableau du projet de coopération métropolitaine du Sillon Alpin illustre bien la coopération métropolitaine. Un territoire interconnecté et polycentrique composé de plusieurs villes moyennes aux enjeux convergents mettent en place une politique commune pour répondre à des objectifs ciblés. Cela passe par une gouvernance regroupant de nombreux acteurs aussi bien EPCI que collectivités territoriales. Le caractère souple de la gouvernance dans le cadre de coopération métropolitaine est ici bien visible aussi bien sur le plan des acteurs intégrés au projet, du territoire pris en compte que sur les objectifs à atteindre.

La réforme des collectivités territoriales de 2010 a tenté de répondre à ces enjeux et de corriger les problèmes inhérents aux structures déjà en place. La principale mesure a été la création de deux nouveaux EPCI, la « métropole » et le pôle métropolitain, censé répondre aux enjeux de la métropolisation et adapté aux deux catégories d'aires urbaines métropolitaines : les aires métropolitaines mono centrique constituées d'une ville centre importante et de sa périphérie et les aires métropolitaines multipolaires constituées de plusieurs villes interdépendantes.

4 La prise en compte du phénomène de métropolisation dans la réforme des collectivités territoriales de 2010 : une évolution sans révolution.

La loi du 16 décembre 2010 tente donc de prendre en compte les formes particulières de la croissance urbaine : «Les villes se sont transformées en agglomérations puis en métropoles, qui se sont ensuite étendues pour former des régions urbaines»¹.

Cette évolution entraîne donc une exigence de gouvernance nouvelle. Cette nécessité est d'autant plus marquée qu'il existe un décalage indéniable entre les territoires fonctionnels et administratifs.

La réponse à ces enjeux dans la réforme s'appuie principalement sur la poursuite de la stratégie française en matière de métropolisation, à savoir l'intercommunalité et la « coopération métropolitaine ».

L'intercommunalité voit ainsi son statut évoluer en matière de mutualisation, de finance et de démocratie. Elle se voit aussi doter d'une nouvelle structure, la « métropole ».

La loi engendre aussi le « pôle métropolitain », syndicat mixte ayant pour objectif de structurer et soutenir la stratégie de « coopération métropolitaine ».

4.1 Une prise en compte au niveau de l'intercommunalité

4.1.1 Une mutualisation renforcée de l'intercommunalité

La mutualisation, qui consiste en la mise en commun de moyens entre plusieurs personnes morales, est une notion assez proche de l'intercommunalité. Celle-ci permet de faire des économies d'échelle en centralisant les ressources et en rationalisant leurs utilisations. Le recours à la mutualisation entre communes et communautés n'a pas toujours été encouragé ni même souhaité. Depuis quelques années néanmoins, celle revient en grâce du fait notamment des incertitudes liées au financement des collectivités et EPCI. Son efficacité est souvent remise en question et son utilisation limitée, le processus juridique faisant l'objet d'un important contentieux.

4.1.1.1 Une sécurisation juridique du processus

Le nouveau texte porte des avancées en matière de moyens et de modalités d'organisation de la mutualisation.

¹ Avis du 1^{er} juill. 2004 du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JOUE 7 déc. 2004, C 302/101

Ses articles 65 et 66 viennent notamment réaménager le cadre législatif dans lequel peuvent se déployer différents instruments de la mutualisation de personnels entre communes et communautés. L'article 65 fixe les modalités par lesquelles ces dernières pourront se mettre réciproquement à disposition leurs agents respectifs, par voie conventionnelle, avec des modalités de remboursement qui restent à préciser par décret. L'article 66¹ fixe quant à lui les nouvelles modalités d'organisation de « services communs » entre communes et communautés ; services nécessairement gérés par la communauté mais pouvant intervenir en dehors des compétences transférées. Par souci de parallélisme, la loi étend aux biens ces possibilités de mise en commun.

Ces nouvelles rédactions clarifient le cadre de déploiement de la mutualisation et la sécurisent, au moins en partie, au regard des critères de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux relations entre autorités locales². Cette sécurisation était d'autant plus attendue que la mutualisation s'est imposée dans de très nombreuses communautés comme l'un des grands chantiers du moment non seulement dans un souci d'optimisation des ressources humaines mais aussi de renforcement des synergies entre équipes municipales et intercommunales³. Bon nombre de rapports parlementaires et de la Cour des comptes appellent à un approfondissement de cette mutualisation. La loi impose aussi à toutes les communautés la réalisation de « schémas de mutualisation de services »⁴. Ces schémas devront être réalisés en début de mandat en liaison avec les communes membres et prévoir « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes concernées ». La loi n'impose qu'une obligation de moyens et non de résultat et n'est assorti d'aucune sanction. La loi valorise donc un dialogue en communautés et communes membres sur ces sujets sensibles et fixe un rendez-vous annuel d'évaluation du schéma lors du débat d'orientation budgétaire.

4.1.1.2 Une évolution en matière de finance et de fiscalité

Les encouragements à la mutualisation des moyens se retrouvent, sur le plan fiscal et financier, à travers deux des dispositions de la loi. L'article 70 prévoit ainsi la possibilité pour une communauté de percevoir, en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la dotation globale de fonctionnement, et d'en effectuer le reversement selon des critères péréquateurs. Cette disposition est soumise à l'accord unanime des conseils municipaux. Cet effort d'intégration est renforcé par l'autorisation pour l'organe délibérant de la communauté, sous réserve de l'accord de l'ensemble des conseils municipaux, de procéder à l'unification de tout ou partie des impôts directs locaux reposant sur les

¹ Nouveaux art. L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 CGCT

² CJCE 9 juin 2009, *Commission des Communautés européennes c/ Allemagne*

³ Portier Nicolas, Délégué général de l'assemblée des communautés de France AJDA 2011 La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités RFDA 2010

⁴ Art. 67 et nouvel art. L. 5211-39-1 CGCT

ménages¹, à savoir la taxe d'habitation, mais aussi les taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties.

En cela, il élargit la gamme des outils disponibles en matière de pactes financiers et fiscaux entre communes et communautés dans le contexte nouveau de la réforme de la fiscalité locale, notamment la suppression de la taxe professionnelle et le changement d'assiette de la fiscalité économique locale².

Malgré la nécessité d'un accord unanime de l'ensemble des conseils municipaux, cette disposition représente une réelle avancée en termes de potentialités des EPCI, et notamment des « métropoles ».

La loi tente ici de pallier les dysfonctionnements des intercommunalités en matière de mutualisation en sécurisant le processus juridique et en offrant de nouvelles opportunités fiscales et financières à celles-ci.

4.1.2 Une gouvernance plus démocratique et équilibrée dans les structures intercommunales

4.1.2.1 Election directe des élus communautaires : une avancée réelle bien que partielle

Même si la méthode d'élection retenue ne répond pas entièrement aux enjeux, un pas décisif a été franchi pour inscrire l'intercommunalité dans une nouvelle dimension démocratique.

Dans les communes dont les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, la désignation à partir de 2014 des représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de sa communauté devrait résulter directement de l'élection municipale et de l'ordre de classement sur les listes. C'est le système du fléchage des conseillers communautaires qui a donc été retenu.

Dans de nombreux cas, les assemblées intercommunales seront composées de manière mixte, associant des membres directement élus par le corps électoral de leurs communes et des représentants désignés au deuxième degré par leurs conseils municipaux, ce qui ne joue en faveur de la clarté des élections pour le citoyen³.

¹ Article 72 de la loi

² Cotisation foncière des entreprises, cotisation à la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, taxe sur les surfaces commerciales...

³ Portier Nicolas, Délégué général de l'assemblée des communautés de France AJDA 2011 La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités RFDA 2010

4.1.2.2 Une répartition des sièges entre communes en évolution

La loi revisite en parallèle d'autres règles en modifiant, d'une part, les modes de répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant d'une communauté et en encadrant, par ailleurs, de manière plus stricte le format tant de cette dernière que de son exécutif.

Elle impose aussi de tenir compte de la population des différentes communes. Elle détermine tant le nombre de membres du conseil communautaire que les modalités précises d'attribution des sièges entre les communes. Reposant sur un principe de répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne, le mécanisme d'attribution est néanmoins corrigé pour garantir le respect des principes fondateurs de l'intercommunalité : la représentation de chaque commune et le plafonnement à 50 % du nombre de sièges pouvant être octroyés à une seule d'entre elles.

Seules les « métropoles » et communautés urbaines seront tenues d'y recourir de manière obligatoire tout en disposant d'un supplément de sièges de 10 % que les communes pourront répartir selon leurs propres choix.

Nous allons voir qu'en dépit de ces réelles avancées, l'occasion d'effectuer une réforme effective de la gestion des aires métropolitaines a été manquée.

4.1.3 Le nouveau statut de « métropole ».

4.1.3.1 Définition

« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Le présent article ne s'applique pas à la région d'Île-de-France »

— Article L 5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

4.1.3.2 Une avancée indéniable dans la prise en compte du fait métropolitain

La communauté urbaine qui pour objectif la création d'un « espace de solidarité en vue d'un projet de développement urbain et d'aménagement du territoire », est moins ambitieuse que la « métropole » qui a pour objectif la création « d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». S'éloignant de la proposition Balladur qui avait imaginé une collectivité territoriale à statut particulier dotée de la clause générale de compétence et des villes membres avec une compétence d'attribution, la « métropole » a des compétences¹ fortement inspirées de celles de la communauté urbaine qui ont servi de référence aux rédacteurs du projet et de loi². Ces compétences ont néanmoins été élargies de façon à pouvoir articuler dans la « métropole » les compétences structurantes (d'origine communales, départementales et régionales), afin d'éviter la fragmentation des intérêts sur le territoire métropolitain et donc d'aboutir à une gestion cohérente de celui-ci. Selon des options différentes (département-ville, renforcement des délégations de compétences départementales, ou transfert de la totalité des compétences départementales), de nombreux rapports ont préconisé que les grandes aires urbaines et agglomérations attirent vers elles des compétences départementales³. La « métropole » représente, malgré les grandes similitudes avec la communauté urbaine une réelle avancée comparée à celle-ci.

4.1.3.3 Des compétences nouvelles pour la « métropole »

Dans leur structure, les compétences métropolitaines se répartissent entre celles qui sont transférées de plein droit, et celles qui le sont de façon conventionnelle.

Le transfert des compétences facultatives se fait par le biais de convention et il se fait à l'initiative de la « métropole », c'est-à-dire par un appel de compétence adressé au département, à la région ou à l'Etat. La convention permet un véritable transfert de compétences au profit de la « métropole » et pas seulement une délégation.

Les compétences départementales exercées de plein droit par la « métropole » représentent une spécificité de la nouvelle structure. Le bloc de compétences transféré de plein par le département comprend obligatoires les transports scolaires, la gestion des routes classées dans le domaine routier départemental, et sur le plan économique les zones d'activité et la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

¹ Art. L. 5217-4 CGCT

² Voir les tableaux mettant en parallèle les compétences des communautés urbaines et des métropoles, J.-P. Courtois ; D. Perben,

³ J. Attali, Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, 2008 ; J.-L. Warsmann, Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, Ass. nat.

Il s'y ajoute de façon facultative, si les conventions avec le département sont signées en ce sens, l'action sociale, les collèges, le tourisme, la culture, le sport et le développement économique.

Les compétences venant de la région sont de plein droit la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, et, sur convention, les lycées et le développement économique.

La « métropole » peut aussi demander la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures étatiques ; ce transfert conventionnel à titre gratuit, sans aucune indemnité ni aucun droit, taxe, salaire ou honoraires, est autorisé par décret. Toutes les dispositions ont été prises pour donner à la « métropole » les moyens d'exercer au mieux ces compétences qui nécessitent le transfert ou la mise à disposition des biens et droits à caractère mobilier et immobilier, des services ou parties de services du département et de la région, et de leurs personnels¹.

Le bloc d'origine communale comporte six domaines de compétences exercées de plein droit: développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, et enfin protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. Ce bloc se rapproche en cela de celui de la communauté urbaine. Certaines différences méritent néanmoins d'être soulignées.

La « métropole » prend en effet en charge le plan de déplacement urbain. Cette compétence est d'un intérêt majeur car la mobilité dans l'aire métropolitaine est un enjeu majeur qui a des impacts aussi bien sociaux, économiques et environnementaux. Ces plans déterminent en effet, dans le cadre d'un périmètre de transport urbain (PTU), l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Tous les modes de transports sont concernés, ce qui se traduit par la mise en place d'actions en faveur des modes de transports alternatifs à la voiture particulière (VP) : les transports publics (TP), les deux roues, la marche... L'approche métropolitaine de la question des transports permet en effet de combattre l'isolement de certains quartiers (gestion des déséquilibres sociaux, démographiques...), d'améliorer l'efficacité de la mobilité urbaine (cela joue aussi bien sur la qualité de vie des habitants que sur la compétitivité de la métropole...) et évidemment, dans une certaine mesure de répondre aux enjeux environnementaux (transports collectifs propres, diminution de la consommation en carburant des habitants...).

La redéfinition de la politique locale de l'habitat par la nouvelle « métropole » présente aussi un intérêt non négligeable. En effet les futures « métropoles » devraient, du fait du seuil démographique plus important que dans les communautés urbaines, correspondre de manière plus fidèle aux limites du territoire fonctionnel de l'aire métropolitaine. La redéfinition du PLH représente

¹ Art. L. 5217-6 et 7 CGCT

donc une réelle opportunité de répondre de manière plus cohérente aux besoins des populations à l'échelle du territoire fonctionnelle.

La « métropole » est également associée de plein droit à l'élaboration, à la révision et à la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement qui ont un impact sur son territoire¹. Les « métropoles » sont tenues d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et un plan climat-énergie territorial². Elles donnent leur avis sur le projet de schéma régional de cohérence écologique³. La prise en compte de l'enjeu environnemental par les « métropoles » semble avoir été bien intégrée par la nouvelle structure.

Pour ce qui est de l'exercice des compétences, la loi ne fait pas référence à un intérêt métropolitain (à l'exception de certains équipements⁴) ce qui représente une différence notable avec les communautés urbaines qui elles nécessitent la définition préalable d'un intérêt communautaire. Cette différence est d'autant plus importante que la pratique a montré que cette définition est un exercice difficile sur le plan politique car c'est lors de son élaboration que les égoïsmes communaux sont le plus marqués, excepté lorsque celui-ci a trait à des compétences considérées comme sans intérêt ou ingrates.

Sur les questions de compétitivité et de développement économique, la « métropole » montre encore son intérêt par rapport aux anciennes structures. Elle bénéficie en effet d'un transfert de compétences dans ce domaine de la part du département et de la région. Le désir d'attractivité et de rayonnement a en effet justifié un transfert plus complet des compétences ayant un lien avec ces enjeux⁵.

Les compétences de plein droit transférées par les communes les régions et les départements font déjà de la « métropole » la forme la plus intégrée d'EPCI. Combinée aux nombreuses possibilités de transfert de compétence supplémentaires (les compétences transférées par convention), et à l'évolution du cadre de l'intercommunalité (en termes de mutualisation, de fiscalité et de démocratie), la « métropole » dispose potentiellement d'une très forte concentration de pouvoirs en son sein.

¹ Art. L. 5217-4 IV CGCT

² Art. L. 229-25 et 26 C. environnement

³ Art. L. 371-3 C. environnement

⁴ Dans ce cas, l'intérêt métropolitain est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la métropole au plus tard deux ans après le décret prononçant le transfert, à défaut la métropole exerce cette compétence de plein droit

⁵ Deschamps Emmanuelle maître de conférences en droit public, institut d'études politiques de grenoble, métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

4.1.3.4 Le statut de « métropole » : un rendez vous manqué

Le nouveau statut de « métropole » laisse transparaître une volonté de compromis, notamment dans la préservation des intérêts des communes. Cette approche a sûrement permis à la loi d'être adoptée mais on peut regretter le manque d'ambition de cette nouvelle structure. Le législateur a dû en effet prendre en compte la crainte de « vassalisation des communes »¹.

Cela est parfaitement visible dans la loi car le développement métropolitain est soumis à la volonté des communs membres, notamment par l'intermédiaire de leurs représentants au sein de l'EPCI. La mise en place de la « métropole » sur un territoire donné échappe au préfet qui n'a pas de pouvoir d'initiative en la matière. Cela était pourtant préconisé par le rapport Balladur qui désirait justement que les pouvoirs déconcentrés de l'Etat puisse bénéficier de ce pouvoir d'initiative afin de forcer la main aux communes récalcitrantes (notamment les plus riches) et de pouvoir ainsi instaurer le statut de « métropole » sur des territoires cohérents et stratégiques.

En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, l'étude d'impact de la loi avait souligné « qu'un des déterminants du développement durable est l'exercice des compétences en matière d'urbanisme à une échelle territoriale qui permette d'assumer les enjeux d'économie et d'espace »². Le fait que le transfert des autorisations d'urbanisme à la « métropole » ait été retiré dès la première discussion devant le sénat montre bien à quel point cette compétence est synonyme de pouvoir pour les communes et qu'elles ne sont pas prêtes à l'abandonner. Ces crispations communales sont d'autant plus dommageables que les communautés urbaines sont gênées dans leurs politiques, notamment en matière de logement, par le fait que ces autorisations soient délivrées par les communes.

Cette recherche du consensus est aussi visible au niveau du transfert des compétences de la région et du département. La palette de compétences facultatives transférables représente une réelle évolution par rapport à la communauté urbaine, le problème est que la région et le département sont clairement en position de force en la matière³. En effet, ils peuvent décliner l'appel métropolitain de compétences et cela risque d'arriver fréquemment. Dans ce contexte, le département voyant fréquemment son existence même remise en cause, il est peu probable qu'il souhaite renforcer cette tendance en transférant ses compétences aux territoires les plus peuplés de sa circonscription.

¹ Courtois J.-P., Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

² ETUDE D'IMPACT Projet de loi de réforme des collectivités territoriales ; Document joint au projet de loi, conformément à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et conformément à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

³ Deschamps Emmanuelle maître de conférences en droit public, institut d'études politiques de grenoble, métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

La position de force du département et de la région en matière de transfert de compétences facultatives pourrait avoir un autre effet négatif. En effet même en cas de transfert, ceux-ci pourraient passer des conventions en limitant les effets, ce qui entraînerait une dispersion des compétences accrue entre acteurs publics dans un mille-feuille territoriale déjà complexe. Les rapports de force politique pourraient bien évidemment aggraver et complexifier la situation et aboutir à de nombreux blocages. Le fait qu'un seul projet de « métropole » (métropole Niçoise) soit en phase de concrétisation, combiné au fait que le territoire de celle-ci ait été fortement revu à la baisse en est une illustration. Le mécanisme initial¹ de transfert de plein droit de certaines compétences, mécanisme qui aurait pu contrecarrer dans une certaine mesure les risques décrits plus haut, n'a pas été maintenu dans la loi, faute de convention signée à temps.

Une autre occasion manquée est celle de l'amélioration du régime fiscal et financier des « métropoles » par rapport à celui des communautés urbaines. Le projet d'unification de plein droit des taxes communales au profit des métropoles n'a pas résisté au débat parlementaire et a abouti à un régime identique pour les deux structures.

Quant à la possibilité d'unifier à l'échelon métropolitain un ou plusieurs impôts directs communaux et de lui transférer la DGF des communes, elle ne peut se réaliser que sur décision à l'unanimité des conseils municipaux concernés, selon le droit commun applicable aux EPCI à fiscalité propre². Il est probable que ce cas de figure ne risque pas d'être la règle dans les futures « métropoles ».

La « métropole », malgré des évolutions réelle par rapport à la communauté urbaine, est loin de révolutionner la gouvernance des aires métropolitaines

4.2 Une consécration de la stratégie du réseau de ville :le pôle métropolitain

Le pôle métropolitain est censé la réponse institutionnel à la logique de coopération métropolitaine lancée par la DATAR. Il réussit en grande partie à faire sien les objectifs affichés par la coopération métropolitaine.

4.2.1 Définition

« Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la

¹ Projet de loi n° 60, Sénat, 2009

² Art. L. 5211-28-2 et L. 5211-28-3 CGCT

culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.»

— Premier alinéa de l'article L. 5731-1 du Code général des collectivités territoriales

4.2.2 Objectifs de la structure

Le **pôle métropolitain** est donc un syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité et destiné à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement.

Les enjeux du pôle métropolitain diffèrent en cela de ceux de la « métropole ». Celui-ci a pour objectif de « promouvoir un modèle de développement durable, d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, et l'aménagement du territoire infra départemental et infrarégional ». En cela, ses domaines d'intervention correspondent aux secteurs clefs de l'« intelligence territoriale » et de la logique de réseau et répondent principalement aux enjeux de la compétitivité des territoires. Il s'agit en effet de développement économique, de la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, de l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT dont les limites extérieures du périmètre sont identiques à celui des EPCI qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport par coopération entre les autorités organisatrices de transport (AOT). Plus largement, le pôle métropolitain a en charge le développement universitaire de la recherche et de la formation, développement du tourisme, de la culture et des sports, amélioration des communications matérielles et immatérielles (transport, nouvelles technologies de l'information et de la communication), mise en réseau de l'offre d'équipements et de services publics, amélioration de l'environnement. Il se rapproche en cela des champs d'action des réseaux de ville¹.

Les principaux atouts de cette nouvelle structure résident en deux points.

Le premier est la souplesse de sa création, en effet les pôles métropolitains sont créés à l'initiative des responsables intercommunaux.

L'autre point fort réside dans la souplesse de la définition de ses contours géographiques. En effet, le pôle est constitué de territoires qui ne sont pas

¹ Circulaire du 5 juin 2000 sur les réseaux de ville

forcément contigus, il peut donc de s'émanciper des frontières administratives et ainsi coller au mieux aux réalités fonctionnelles des territoires.

Le pôle métropolitain apparaît donc comme la concrétisation institutionnelle de la démarche « coopération métropolitaine » lancée par la DATAR. Si cette nouvelle structure semble respecter l'esprit de la « coopération métropolitaine » la question de la gouvernance laisse entrevoir une certaine régression en termes de potentialités.

4.2.3 Limites du pôle métropolitain

La principale limite du pôle métropolitain tient à sa structure de syndicat mixte fermé, structure qui ne permet pas d'accueillir en son sein les chambres de commerce ou d'industrie, les universités, les départements et les régions. Cela est regrettable à plusieurs titres.

Cette exclusion constitue en effet une régression par rapport aux coopérations métropolitaines déjà mises en place et qui avaient justement intégrées ce type d'acteurs à la démarche. L'appel à coopération métropolitaine de la DATAR avait justement mis en avant la nécessité d'une gouvernance très souple dans la conduite de ces projets, la réponse aux enjeux métropolitains passant justement, selon elle, par l'intégration d'acteurs variés.

L'exclusion du département, et plus encore de la région de la gouvernance des pôles métropolitains risque aussi de nuire à l'efficacité de la structure. Ces deux collectivités auraient pu en effet être des intervenants de poids dans la démarche métropolitaine, du fait notamment de leurs visions d'ensemble des problématiques des territoires. Le risque de concurrence entre institutions représente un réel danger dans la conduite des politiques publiques à l'échelle métropolitaine.

Enfin, il est regrettable que cette nouvelle catégorie de syndicats mixtes n'apporte guère de facultés nouvelles aux collectivités ou intercommunalités dont elles ne disposaient pas déjà à partir du droit positif existant. Son principal défaut réside probablement dans ce constat.

5 Conclusion

La métropolisation est un phénomène mondial qui touche le territoire français, mais avec certaines spécificités.

Ce processus est, ici comme ailleurs, principalement caractérisé par :

- une concentration croissante des populations dans les villes qui ne cessent de grandir

- une compétition de plus en plus intense entre les aires urbaines, compétition qui pour les plus grandes d'entre elles s'étend au territoire européen voir mondial.

Ce constat renvoi à deux types d'enjeux.

- Les enjeux démographiques et socio-économiques. Ceux-ci proviennent de deux facteurs : d'une part du nombre toujours plus élevé de personnes attirées par les grandes aires urbaines. Cela du fait de leur offre en matière d'infrastructures, de services et de potentialités en termes d'emploi. d'autre part l'extrême diversité des profils et des besoins des populations présentent dans ces aires.
- Les enjeux de la compétitivité et de l'attractivité.

Les aires métropolitaines sont les principaux centres de création de richesse du pays. Confrontées à la mondialisation elles n'ont d'autres choix que d'être compétitives si elles veulent poursuivre leur développement.

Si la France a pris conscience, notamment sous l'impulsion de la DATAR et de l'Union Européenne, de son retard dans la prise en compte de ce phénomène, son approche doit tenir compte des spécificités de son territoire, caractérisé par la présence :

- d'une seule métropole de rang mondial, Paris
- de quelques grandes aires urbaines, dont aucune ne dépasse les deux millions d'habitants. Ces dernières peinent à rayonner ne serait-ce qu'au niveau européen.
- d'un grand nombre de villes moyennes.
- d'un très grand nombre de communes qui morcellent son territoire.

Ce dernier fait est un véritable handicap pour la gestion des aires métropolitaines car les découpages fonctionnel et administratif ne se recoupent presque jamais et les acteurs présents à différents niveaux peinent à coordonner leur politique. Cela est renforcé par le fait que le territoire fonctionnel des aires métropolitaines est en perpétuelle évolution.

Ce constat a abouti à la mise en œuvre de deux stratégies avec un objectif commun : accompagner au mieux le processus de métropolisation en France.

La première stratégie a constitué à mettre en place une structure capable d'assurer le développement des villes par le biais de l'intercommunalité (notamment communauté d'agglomération et communauté urbaine). Cette stratégie, qui a évolué avec le temps pour tenter de coller au mieux à l'évolution de la métropolisation, a permis de réelles avancées dans la gestion des aires urbaines continues en permettant de mieux prendre en compte la réalité fonctionnelle des territoires. Ce système a permis de réelles avancées en concentrant dans les mains d'une même structure les compétences nécessitant une vision globale de l'aire urbaine.

La seconde stratégie a constitué à s'appuyer sur l'armature de villes moyennes pour créer des réseaux de villes susceptibles de pallier le problème du manque de grandes aires urbaines en France. Celle-ci s'est donc attachée à encourager la mise en réseau de ces villes pour en faire des supports de la mondialisation.

L'aboutissement de ces considérations a été la création de deux nouveaux établissements publics dans la réforme des collectivités territoriales de 2010, la « métropole » : forme la plus intégrée d'EPCI et le pôle métropolitain : consécration des coopérations métropolitaines lancées en 2004 par la DATAR. En dépit des améliorations réelles qu'apportent ces deux structures, il semble bien qu'elles n'apportent pas la rupture espérée avec les anciens modèles, et donc avec leurs dysfonctionnements.

Chaque pays devant composer avec ses spécificités et son histoire, il est presque impossible de dégager un modèle de structure parfaite pour gérer les aires métropolitaines. Néanmoins les problèmes sont connus et identifiés. La fragmentation des pouvoirs, la dispersion des compétences, un système de gouvernance peinant à répondre aux enjeux démocratiques et des moyens financiers insuffisants ou peu mutualisés sont les défauts récurrents des structures actuelles.

La mise en réseau des villes par le biais d'une coopération souple semble être un bon moyen pour la France de compenser ses lacunes en termes de grandes aires urbaines. Il est néanmoins nécessaire que l'Etat s'engage de manière plus poussée, notamment sur le plan financier, à accompagner et encourager ce type de relation s'il souhaite véritablement voir son territoire se structurer efficacement et tirer parti de la métropolisation. L'intérêt marqué de nombreuses villes pour le pôle métropolitain semble illustrer cette volonté de travail en commun et de structuration du territoire.

Pour ce qui est des grandes aires urbaines la réforme n'a pas réussi à se démarquer suffisamment de l'ancien système, et donc de ses dysfonctionnements. La création d'une véritable collectivité territoriale « métropole » centralisant les moyens financiers de son aire urbaine et dotée d'une forme de gouvernance démocratique aurait pu permettre de faire de ces territoires des catalyseurs permettant au pays de tirer pleinement partie de la métropolisation. Du fait de ce manque d'ambition, visible dans le statut de « métropole », Paris risque de rester la seule véritable métropole (mega-région) du territoire Français.

Le phénomène de métropolisation tend à s'accélérer et les politiques publiques peinent à s'adapter efficacement et dans les temps. Hors, les bouleversements que ce phénomène induit vont eux aussi s'accroître et une adaptation trop tardive entraînera de lourdes conséquences aussi bien sociales qu'économiques à l'échelle du pays. Cette instabilité provoquée par la mondialisation impose aux pouvoirs publics une certaine avance dans la conduite de leurs politiques, principalement parce que celles-ci réclament beaucoup de temps pour être activées et concrétisées.

La prise de conscience française des enjeux de la métropolisation aurait donc méritée une réponse plus ambitieuse ou une approche plus révolutionnaire du phénomène, la simple évolution des structures existantes ne semblant pas répondre efficacement à ceux-ci.

6 Bibliographie

Bassand Michel sociologue, professeur, directeur de l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Lausanne les six paramètres de la métropolisation

Colard D. Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines, AJDA 1967.

Courtois J.-P., Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Doc. Sénat, n° 169.

Deschamps Emmanuelle maître de conférences en droit public, institut d'études politiques de grenoble, métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Douence Jean-Claude, Professeur émérite de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour RFDA 2011 Les métropoles.

Dumon Gérard-François t Professeur à la Sorbonne, L'attractivité des métropoles moyennes en France Étude réalisée pour la DIACT Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Duru Emmanuel, Responsable des affaires juridiques de l'Assemblée des communautés de France AJ Collectivités territoriales 2011.

Donier Virginie, Professeure de droit public, université de Franche-Comté, CRJFC Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences.

Laigle Lydie CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) Département Economie et sciences humaines Métropolisation et développement durable : un nouvel enjeu pour les collectivités territoriales ?

Lefèvre Christian, professeur à l'Université Paris VIII, Entre projets et stratégies Le pari économique de six métropoles européennes Synthèse du groupe de travail «Les modalités de mise en œuvre des stratégies de développement économique par des métropoles européennes».

Marcou Gérard, Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Directeur du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE) La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective AJDA Lundi 13 Juin 2011.

Mariton H. Rapport au nom de la Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, président : A. Bonrepaux.

Mévellec Anne Chercheur Post-doctoral, INRS-UCS De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : Changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française ?

Portier Nicolas, Délégué général de l'assemblée des communautés de France AJDA 2011 La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités RFDA 2010.

Rozenblat Celine et Cicille Patricia ; analyse comparative ; Les villes européennes.

SUEUR Jean-Pierre, Sénateur. RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les villes du futur, M.

Thomas Pôles métropolitains : les agglomérations à l'heure des alliances ; Aménagement du territoire Publié le mercredi 6 juillet 2011.

Rapport

Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, Il est temps de décider, 5 mars 2009.

Rapport du Sénat n° 471 fait au nom de la mission temporaire pour l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par Claude Belot, 17 juin 2009.

Ministère de l'Intérieur, DGCL, Les Collectivités locales en chiffres 2009.

Rapport au président de la République, Cour des comptes, L'intercommunalité en France, nov. 2005.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socioéconomiques pour l'avenir de l'Europe» (2004/C 302/20).

Note de synthèse sur la métropolisation Centre de Documentation sur l'Urbanisme DGUHC Paris la Défense Septembre 2003.

Rapport OCDE novembre 2000 : Réforme de la gouvernance métropolitaine.

Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) : LE STATUT DES GRANDES VILLES ET LEUR PERIPHERIE Communes et régions d'Europe, n°59.

Association des CCI Métropolitaines Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial.

ETUDE D'IMPACT Projet de loi de réforme des collectivités territoriales ; Document joint au projet de loi, conformément à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et conformément à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Autres

Les cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme, île De France ; Stratégies métropolitaines numéros 151 juin 2009.

Les cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme, île De France ; L'économie en mode actif N° 156 - septembre 2010.

Portrait-robot de l'intercommunalité au lendemain de la réforme territoriale AJDA 2011.