



HAL
open science

Métropolisation et réforme territoriale

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Métropolisation et réforme territoriale. Revue française d'administration publique, 2012, La réforme des collectivités territoriales, 1 (141), pp.73-86. 10.3917/rfap.141.0073 . hal-01436676

HAL Id: hal-01436676

<https://hal.science/hal-01436676v1>

Submitted on 16 Jan 2017

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.

Métropolisation et réforme territoriale

Emmanuel Négrier, pour la

Revue Française d'Administration Publique

Résumé : Ce papier traite de la métropolisation en France et de la façon dont elle est abordée par la réforme territoriale du 16 décembre 2010. La question métropolitaine et, au-delà, le volet intercommunal de la réforme font partie des éléments les moins conflictuels d'un processus que la gauche se propose d'abroger en 2012 en cas de victoire. Ce n'est pourtant pas dire que le volet soit sans enjeu. La loi du 16 décembre 2010 s'inscrit dans un champ problématique. Elle témoigne à sa manière des réserves qui ont, notamment dans les espaces métropolitains, entouré la mise en œuvre de la Loi Chevènement du 12 juillet 1999. On le sait, celle-ci proposait une conception à la fois plus diffuse et plus institutionnelle de la métropolisation, autour des statuts de communauté urbaine et de communauté d'agglomération. Nous rappellerons sur quoi s'appuient ces réserves, avant, dans une seconde partie, de voir en quoi les deux grands dispositifs du nouveau cadre (Métropoles, Pôles Métropolitains) constituent, sinon une réponse, du moins un nouveau stade dans la métropolisation institutionnelle à la française.

Mots-clefs : Métropole, Métropolisation, Pôle Métropolitain, Agglomération, Réforme territoriale, Intercommunalité

Abstract : This paper deals with the French process of metropolitan cooperation, and with how it has been treated by the recent territorial reform (December 10th of 2010). The metropolitan question is one of the most consensual aspects of such a reform, that the Left Parties, have promised to repeal, in case of a victory in 2012. That is not to say that there is no issue. The new regulation takes place in a very problematic landscape, partly due to the severe review of the implementation of the former territorial reform, in 1999. We first address the various aspects of this review. In the second part of the paper, we try to assess the answer given to the metropolitan challenge by two new territorial and metropolitan bodies invented by the law : the *Métropole* and the *Pôle Métropolitain*. If not an answer, there is no doubt that they represent a new step in the institutionalization of French Metropolis.

Key words : Metropolis, Metropolitan Pole, Metropolization, Agglomeration, Territorial Reform, Intercity cooperation

Introduction

La réforme territoriale est en France un processus permanent d'évitement de la réforme. Les velléités de transformation radicale s'achèvent toujours par l'écrasement des velléitaires. Mais il en naît toujours de nouveaux pour inscrire l'urgence des mêmes recettes : simplification des jeux d'échelle, rationalisation de la carte, clarification des compétences, remise en cause du millefeuille administratif. Autrement dit, la réforme territoriale est un « serpent à la crème » (Demongeot 2011) : une vision éculée qui refait pourtant régulièrement surface. Ce qui change avec celle-ci, c'est d'une part les linéaments complexes que le processus de réforme aura subi, depuis la Commission Balladur installée en octobre 2008 jusqu'au vote de la loi du 16 décembre 2010 ; et d'autre part le doute qui s'empare de plusieurs commentateurs quant à la viabilité même du nouveau cadre.

On sait bien qu'en l'espèce, ce ne sont pas les affrontements entre la droite et la gauche qui expliquent le mieux les jeux. Et les démonstrations d'autorité gouvernementale sont donc privées d'une part de leur efficacité, puisque ce sont ses propres contingents qui se déchirent en l'occurrence. Pour cette réforme, disons que le jeu habituel des forces entre grandes fédérations d'élus (Associations des Maires de France, des Départements de France, des Régions de France, des Grandes Villes de France, des Communautés de France, des Petites Villes de France, des Communautés Urbaines de France, Fédération des Maires des Villes Moyennes, pour nous limiter à quelques-unes des grandes associations « généralistes ») n'aura guère été bridé. De l'aveu même d'une bonne partie des élus de la majorité, ce jeu aura rendu pour le moins obscure la clarification apportée par la loi¹.

La métropolisation, quant à elle, est un terme relativement récent. Apparue dans le débat politique français dans les années 1960 avec les premières réflexions sur l'aménagement du territoire face au développement de l'urbanisation, elle désigne aujourd'hui, pour les urbanistes, une nouvelle « phase du développement urbain en rapport avec les dynamiques économiques contemporaines » (Offner 2011 : 330). Pour les économistes et géographes, le processus de métropolisation est indissociable de l'essor d'une économie de flux (Soja 2000) qui ne se laisse plus circonscrire par les remparts d'une ville ou les limites d'une agglomération. Pour les sociologues, les principales interrogations portent sur la capacité des acteurs sociaux s'inscrire dans les nouveaux repères de sens urbain qu'incarnent les lieux métropolitains par excellence que sont les parcs à thème, les technopoles et autres clusters (Bassand, Kaufmann, Joye 2001 ; Hamel 2010). À la croisée de ces disciplines, du droit et de la science politique, la métropolisation a ensuite fondé une réflexion en termes de gouvernance et/ou de gouvernement (Lefèvre 2009, Marcou, Rangeon, Thiébault 1998). La question-programme de cette recherche intéresse directement notre sujet. Il s'agit en effet de jauger les différentes propositions institutionnelles qui ont prétendu réguler le processus de métropolisation au lieu de l'enrayer ; lui donner une forme politique qui n'était ni évidente ni neutre à l'égard des développements technologiques, économiques et sociaux. En témoigne le débat plus que demi-séculaire ayant opposé les partisans de la réforme - constitution d'un niveau de gouvernement à l'échelle de la diffusion

¹ C'est au point que pour le comprendre, certains prétendent qu'il faut sans doute regarder ailleurs : si on a laissé les parlementaires tailler en pièces la grande réforme territoriale, c'est ... qu'elle avait déjà eu lieu avant, par la réforme fiscale.

physique de la métropolisation - et ceux du *public choice* - maintien d'une fragmentation métropolitaine propice à une mise en compétition des territoires (Woods, 1959 ; Ostrom, Tiebout, Warren, 1961 ; Stephens, Wikstrom, 2000). La « métropolisation institutionnelle » soulève de nombreux thèmes de conflit et de coopération entre échelles, où se mêlent des enjeux d'identité, de ressources, de compétition politique (Jouve, Négrier 2008). La discussion et l'approbation de nouveaux cadres est donc toujours l'occasion de mesurer le destin d'une métropolisation souvent considérée comme un objet politique mal déterminé, sous la double caution d'un maillage départemental encore puissant (Négrier, Nicolas 2011) et d'une commune politiquement considérée comme incontournable, pour « récente » qu'elle soit, aux yeux de l'histoire, dans sa place et dans ses formes symboliques (Agulhon 1984).

Ce papier entend traiter de la métropolisation et la façon dont elle est abordée par la réforme territoriale. S'agissant d'une réforme que la gauche se promet d'abroger si elle parvenait au pouvoir en 2012, il convient d'indiquer que cette question métropolitaine et, au-delà, le volet intercommunal de la réforme font partie des éléments les moins conflictuels, ceux dont une partie avait été acquise avant l'ultime navette entre les deux assemblées et la réunion de la Commission Mixte Paritaire (Verpeaux 2011). Ce n'est pourtant pas dire que le volet soit sans enjeu. La loi du 16 décembre 2010 s'inscrit dans un champ problématique. Elle témoigne à sa manière des réserves qui ont, notamment dans les espaces métropolitains, entouré la mise en œuvre de la Loi Chevènement du 12 juillet 1999. On le sait, celle-ci proposait une conception à la fois plus diffuse et plus institutionnelle de la métropolisation, autour des statuts de communauté urbaine et de communauté d'agglomération qui, dans bien des cas, se seront autoproclamées « Métropole », sans parfois même atteindre les 200000 habitants... Nous rappellerons sur quoi s'appuient ces réserves, avant, dans une seconde partie, de voir en quoi les deux grands dispositifs du nouveau cadre (Métropoles, Pôles Métropolitains) constituent, sinon une réponse, du moins un nouveau stade dans la métropolisation institutionnelle.

1. Le pas lent de la métropolisation institutionnelle

La « révolution métropolitaine » n'a pas eu lieu pour tout le monde. C'est là un constat qui, s'il chagrine les esprits attachés à la verticalité jacobine, n'en est pas moins la marque du mouvement depuis 1999 (Marcou 2010). D'une part, on peut constater l'émergence d'un nouvel ordre territorial. De l'autre, des limites, voire des incohérences sont attachées à ces changements d'échelle. Hormis Paris, la quasi-totalité des grandes villes ont désormais confié une partie de leur action publique à une communauté d'agglomération.

1.1. Dynamiques budgétaires et différenciation institutionnelle

Les intercommunalités font d'abord preuve d'une réelle dynamique de coopération, et notamment en matière fiscale. La Fiscalité Professionnelle Unique (TPU) concerne aujourd'hui la quasi-totalité de l'intercommunalité urbaine qui, elle, regroupe désormais près de la moitié de la population française : 31,4 millions d'habitants vivent en effet dans l'une des 16 communautés urbaines ou 191 communautés d'agglomération, quand ce n'est pas dans l'un des 5 syndicats d'agglomération nouvelle qui n'ont pas encore

opéré la bascule vers l'un des deux statuts précédents. Le budget de ces trois types d'intercommunalité urbaine a désormais égalé celui des conseils régionaux, et dépassé le tiers de celui des conseils généraux. La reconnaissance budgétaire du fait métropolitain a ainsi fortement progressé, et il faut savoir que c'est au niveau de ces établissements que l'on trouve la répartition budgétaire la plus favorable à l'investissement, et donc à la définition des projets politiques. L'intercommunalité urbaine a désormais pris une place majeure dans l'organisation territoriale. Historiquement, elle semble répondre aux défis du nouveau cycle d'urbanisation, et notamment la « périurbanisation » de la société (Vanier 2008). La France semble ainsi donner raison aux tenants de la « réforme » qui, dans le monde occidental, plaident pour la création de telles structures coopératives depuis le début des années 1960 (Négrier 2005). La question reste ouverte de savoir si cette institutionnalisation métropolitaine signe la fin des villes ou si elle est, au contraire, la condition institutionnelle du retour des villes que d'aucuns constatent, derrière les difficiles recompositions des États (Le Galès 2002).

Ce mouvement intercommunal a soulevé cependant de nombreuses réserves. On y trouve notamment le constat de l'extraordinaire hétérogénéité du paysage actuel de la métropolisation, qui rappelle le succès très variable, dans le monde occidental, des nouvelles formules de coopération métropolitaine (Jouve & Lefèvre 2002). C'est cette hétérogénéité qui a longtemps fait prévaloir les monographies (Desage 2005 ; Guéranger 2008) sur les analyses d'ensemble de la mise en œuvre de la loi Chevènement (Kerrouche 2008). Jusqu'à aujourd'hui, elle rendait difficile l'adoption de normes communes, tant ce qui pouvait sembler évident pour une agglomération très intégrée, comme Amiens, était impensable voire contre-productif pour une intercommunalité faisant ses prudents premiers pas dans la méfiance générale, comme Béziers par exemple. Sans doute faut-il reconnaître ici l'un des traits persistants du jacobinisme, qui interdit d'aller très loin dans la différenciation des règles du jeu, ne fût-ce que pour les adapter à la diversité pratique des territoires (Faure 2008 ; Friedberg 2007). Nous avons par ailleurs analysé ces différenciations de régime urbain de la métropolisation, à partir des cadres mêmes des théories de l'intégration : à des situations qui restent confédérales, où les pouvoirs municipaux restent maîtres du destin territorial, s'opposent des mécanismes plus fédéraux (Négrier 2007).

Les différences relevées ne peuvent être rapportées à des facteurs objectifs : une gauche métropolitaine intégratrice contre une droite portée à la fragmentation ; une progression linéaire donnant un avantage décisif aux plus anciennes formes de coopération ; une difficulté qui serait systématiquement plus forte pour les structures les plus pauvres, ou les plus denses en population ou en nombre de communes, etc. Leur dimension politique est au contraire liée à la perception dominante qu'ont les acteurs de leurs relations d'interdépendance, perception qui excède le calcul d'intérêt, mais ne se réduit pas aux apparentements partisans. C'est cet espace d'interdépendance que nous avons appelé une « configuration métropolitaine ». Elle permet de comparer la nature des ressources politiques qu'utilisent ces acteurs, et le rôle qu'ils confèrent à la politique institutionnelle.

1.2. Vrais jeux et fausses cartes

À ces différenciations politiques ou « constitutionnelles », dont rien ne dit qu'elles ne seront pas durables, correspondent des contrastes importants dans la façon dont les

EPCI mettent en œuvre leurs compétences. Les institutions métropolitaines, qui devaient choisir un ensemble défini de compétences obligatoires et optionnelles, ont en réalité fait « exploser » le cadre pré-établi. En lieu et place de 9 catégories, la dernière répartition des EPCI selon cet indicateur, effectuée fin 2008 fait état de ... 79 compétences de nature distincte, retenues par les intercommunalités urbaines de façon plus ou moins fréquente. On remarque que les compétences « obligatoires » font l'objet de définitions plus ou moins empruntées à la lettre de la loi, mais nombreuses sont les communautés qui sont allées au-delà de l'adaptation de style, pour préciser ou segmenter une compétence initialement pensée « en bloc ». Il en est ainsi, par exemple, des compétences en matière d'aménagement, où l'on distingue les zones à vocation « terrestre » de celles concernant les ports ou aéroports ; ou bien des compétences en matière de voirie et parcs de stationnement. Les précisions affectent, ainsi, la prévention de la délinquance, souvent détachée des dispositifs d'insertion à laquelle ils sont pourtant associés aux termes de la loi. De même peut-on voir que si certaines communautés optent pour une compétence sectorisée, sans autre précision (politique de logement social) d'autres prennent le soin d'affecter cette compétence d'une limite explicite (... « par des opérations d'intérêt communautaire »).

Ces variations d'affichage et d'implication juridique expriment, plus ou moins explicitement, le projet politique communautaire. Celui-ci, dans les premières années de fondation, doit beaucoup à l'influence des leaders politiques et à l'asymétrie informationnelle au bénéfice des administrateurs des villes-centres. Mais aucun exemple métropolitain ne vient à l'esprit qui serait durablement « capturé » par des élites territorialement centrales. Le temps de la mise en œuvre des politiques publiques transforme partiellement la donne initiale. La « métropole institutionnalisée » s'ouvre à des secteurs dont la constitution historique est à la fois riche en ressources professionnelles, en expertise et savoir-faire territorialisés. C'est donc d'abord une phase d'ajustement entre ces ressources et un nouveau territoire d'exercice. Elle met en évidence la capacité organisationnelle de l'institution. Mais c'est aussi une phase d'ouverture plus directe au partenariat de ces secteurs, aux entreprises affectées par les projets, aux acteurs, publics et privés, qui entendent promouvoir leur action dans le nouveau cadre, et ceux qui cherchent à l'éviter. C'est ici qu'intervient notre lecture critique de la solidarité communautaire.

L'effort de rationalisation des dispositions législatives et réglementaires antérieures débouche sur une institution potentiellement très puissante, qui, pour la première fois dans l'histoire, ne reposait pas sur la règle de l'unanimité, mais sur un principe de solidarité territoriale admis par une majorité qualifiée (2/3 des communes représentant la moitié de la population ; ou 2/3 de la population d'un territoire représentant la moitié au moins des communes concernées). La puissance de l'institution se vérifiait au panier de compétences qui lui revenaient, certaines étant obligatoires, d'autres optionnelles ou facultatives, comme nous l'avons vu. Elle s'appuyait aussi sur le monopole de collecte de la fiscalité économique, ainsi que sur la possibilité d'user d'un instrument de péréquation interne : la Dotation de Solidarité Communautaire. Comment ces instruments ont-ils joué en faveur d'une cohérence territoriale ? Deux réponses s'imposent. La première relève de la spatialité des regroupements. La seconde de leurs pratiques fiscales et financières.

La diversité d'extension territoriale des institutions métropolitaines (de deux communes associées, en Ile-de-France notamment, à plus de 80 dans le cas de Lille, par exemple) n'est pas le reflet de la diversité socio-économique de l'urbanisation en France. Elle est clairement le fruit des constructions politiques, où les protagonistes locaux ont à la fois joué des coalitions et oppositions d'intérêts, et pas essentiellement partisans. Dans ces constructions métropolitaines censées plus ou moins épouser les contours des aires urbaines, les préfets n'ont absolument pas pu exercer les pouvoirs de contrainte que la loi leur offrait. Philippe Estèbe a théorisé, à partir de la région parisienne notamment, une tendance à l'émergence de clubs (Estèbe 2008), soit des communautés constituées de communes aux caractéristiques comparables, riches, excluant leurs autres voisines plus pauvres qui n'ont d'autre ressource que de se regrouper elles-mêmes. Dans les faits, très peu de communes ont été poussées, contre leur gré mais selon une inspiration solidariste, à faire partie d'un regroupement. Ironie du sort, lorsqu'elles l'ont été, elles ont pu ensuite bénéficier d'amendements sénatoriaux (l'un de droite, l'autre de gauche, et tous deux languedociens) à la loi Chevènement, pour obtenir un ticket de sortie (Jouve, Négrier 2009).

La structure socio-politique des communes demandant à sortir d'un regroupement n'est d'ailleurs pas aléatoire. Dans la plupart des cas de « sécession métropolitaine », il s'agit de communes relativement aisées des aires urbaines, assez bien équipées, ou sans besoin particulier de l'être pour les petites communes (et bénéficiant des services collectifs rendus par l'agglomération). Il y a donc un profil assez convergent des sécessionnistes publics, même s'il n'a pas déclenché, loin s'en faut, ce réflexe chez toutes les communes de ce type. Dans l'écrasante majorité des cas, les communes « riches » de ces espaces urbains ont au contraire pu opter pour l'un des deux situations suivantes :

- déjà « sauvée » d'une intégration métropolitaine par l'existence d'une communauté de communes périurbaine offrant les garanties légales (comme au « chat perché ») ;
- assurée, au sein de l'institution métropolitaine, d'un traitement garantissant la pérennité de ses ressources (dotations de solidarité et de compensation conséquentes) et l'autonomie de ses attributions (en matière de politique culturelle par exemple) ou orientations (en matière de logements sociaux ou de zones d'activité, par exemple).

Du même coup, on comprend pourquoi la métropolisation institutionnelle, lorsqu'on la met en regard des aires urbaines, conduit à cette « fausse carte » que nous mettons en exergue, au crédit du vrai jeu politique métropolitain : les aires urbaines restent un optimum territorial hors d'atteinte communautaire, sauf à faire une prospective très optimiste des regroupements futurs entre communautés d'agglomération voisines.

Par ailleurs, le mode d'association de communes « riches » à une intercommunalité économiquement plus diverse, et la négociation de tels enrôlements, nous disent beaucoup de choses sur les limites de la solidarité fiscale et financière.

1.3. Quelle solidarité métropolitaine ?

Du côté des finances et des arrangements fiscaux, le principe de péréquation évoqué initialement par le partage de la fiscalité professionnelle unique (FPU) et, ensuite, par l'existence de mécanismes censés jouer ce rôle, comme la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), a du mal à se vérifier dans les faits. Pour la FPU, les spécialistes

de la question ont montré que le principe de lissage des taux (harmonisation dans la durée entre les taux) et, surtout, la logique de compensation de la perte de Taxe par une dotation de compensation permettaient de sauvegarder la position des communes riches. En effet, les inégalités antérieures de revenu fiscal entre communes sont « gelées et assumées » par la compensation. La mise en œuvre d'une réelle péréquation par la mise en commun de la fiscalité professionnelle ne repose donc que sur le dynamisme fiscal postérieur à la création de la FPU (Chomentowski 2007).

Pour prendre la mesure de cette limite à la solidarité intercommunale, il faut en outre mentionner deux phénomènes. Le premier concerne l'importance des reversements fiscaux vers les communes. Ils représentent plus des deux tiers des recettes de fonctionnement des communautés d'agglomération (Bernard-Gélabert 2003). Ainsi, derrière l'importance budgétaire que représente l'essor de l'intercommunalité, nous nous trouvons encore face à des institutions au développement entravé par une redistribution fidèle à l'héritage municipal. Tout en préservant la situation du bloc local (et donc des institutions métropolitaines), la succession de réforme de la taxe professionnelle, puis sa suppression concourent à modifier la configuration économique des métropoles. Marie-Paule Rousseau en déduit ainsi qu'elles ont désormais moins d'intérêt à susciter sur leur territoire des activités économiques qu'à accueillir des logements, et notamment dans les communes socialement les plus aisées. Cela « dessine un effet *nimby* communal à l'encontre des activités économiques » (Rousseau 2006 : 60). On comprend donc la circonspection des réformistes fiscaux, lorsqu'ils analysent la solidarité métropolitaine en actes, et notamment le rôle des instruments officiellement affectés à la péréquation.

En effet, le second phénomène est lié à ce que Marie-Paule Rousseau a montré au sujet de la Dotation de Solidarité Communautaire, dont les EPCI sont maîtres. Elle joue un rôle souvent inverse de l'objectif affiché : plutôt que de compenser les écarts de richesse, ils sont souvent mis au service des communes déjà les mieux dotées (Rousseau 2004). Ainsi, l'instauration d'une taxe professionnelle unique, qui a rempli son rôle d'élimination de la surenchère fiscale entre communes, a parallèlement, et paradoxalement conduit à une détérioration relative de la situation des communes défavorisées. Ce constat général intègre cependant une certaine diversité des pratiques. Celle-ci est encore mal connue, de même qu'est difficilement évaluable, aujourd'hui, l'effet péréquateur joué par les politiques publiques elles-mêmes.

C'est précisément sur ce flou que les critiques de la Cour des Comptes ont pu se diffuser aussi fortement, en indiquant à la fois les errements fiscaux qui paralysent la mise en œuvre d'une réelle solidarité intercommunale, les limites territoriales de celle-ci, mais aussi l'absence d'économie d'échelle que la création de ce nouveau niveau d'action implique (Cour des Comptes 2005). on peut constater, d'une part, que la prise de compétence des agglomérations s'est déroulée dans un contexte où de nombreux services devaient faire l'objet de coûteuses mises à niveau des nouvelles normes européennes (notamment dans des secteurs comme ceux de l'eau, de l'assainissement ou du traitement des déchets). Le passage à l'échelle communautaire se traduit donc par un coût supplémentaire qui, à première vue, semble contradictoire avec la notion d'économie d'échelle, alors qu'il correspond, en réalité, à une amélioration du service. D'autre part, la dynamique d'action intercommunale se traduit par des politiques publiques dont une partie au moins bénéficie à des territoires municipaux qui ne sont pas parmi les « gagnants » de la compensation fiscale. Il y a donc, potentiellement, une

logique de péréquation et d'économie réelle d'échelle qui découle de la mise en œuvre des politiques communautaires.

2. La consécration politique métropolitaine ?

Dans un contexte aussi contrasté, quant aux arguments échangés ou aux constats de mise en œuvre concrète, la définition d'un nouveau cadre « réglant » la question métropolitaine était, comme toujours en France, particulièrement délicate. Au cours du processus législatif, ce qui était présenté comme une innovation majeure de la loi (la création de « Métropoles ») s'est progressivement réduit comme peau de chagrin. On peut dire que la Métropole est le fantôme de l'opération. En revanche, une dynamique assez spectaculaire s'est emparée des territoires urbains concernant les Pôles Métropolitains. Cette dynamique mérite d'être examinée avec prudence, s'agissant d'un processus en cours, dont les motivations réelles et les perspectives restent difficiles à interpréter.

2.1. Le fantôme de l'opération. La Métropole

Il demeure en France une fracture métropolitaine. Elle passe entre les arènes académiques et les logiques politiques telles que nous les explicitons en introduction : une démarche velléitaire de rupture rapidement mise au pas par les contingences institutionnelles. Le débat académique se fait depuis longtemps l'écho des perspectives que le fait métropolitain représente dans deux grands domaines complémentaires : le rayonnement et la solidarité. D'un côté, des métropoles renforcées permettraient de hisser les territoires à une place enviable dans la compétition européenne et mondiale des villes, celle qui reste hors de portée des stratèges empêtrés que sont les agglomérations. De l'autre, ces mêmes entités pourraient faire converger, sur un espace « pertinent » des politiques publiques jusque là traitées par des instances distinctes, sans économie d'échelle ni vision d'ensemble. On pense aux politiques sociales et éducatives, aux stratégies économiques, internationales, culturelles, entre autres. Évidemment, il s'agissait à ce propos d'habiller la métropole en déshabillant - sujet toujours très sensible - le conseil général. Ce sujet anima la chronique entre l'Assemblée, plutôt « métropoliste » et le Sénat, génétiquement départementaliste.

En apparence, le compromis se présentait comme équilibré entre les deux forces. En réalité, il a vidé la Métropole de toute portée réelle. D'une part, les dispositions les plus favorables, dans le rapport Balladur, à une « super-communauté urbaine » (Marcou 2010 : 30), sont abandonnées : pas de transfert de pouvoir fiscal de la commune à la Métropole, pas d'élévation de la Métropole au statut de collectivité territoriale, pas de véritable pouvoir distinctif de la Métropole vis-à-vis des actuelles Communautés Urbaines, dont le seuil a été rabaissé à 450000 habitants, comme pour introduire une différence symbolique entre elles et la Métropole (500000 habitants), en l'absence de différence désormais substantielle (Portier 2011). La prophylaxie départementaliste a donc opéré. Aucune incitation financière n'étant au menu de sa création, il faut donc beaucoup d'imagination pour voir dans la Métropole un statut attractif. Elle hérite directement de compétences départementales et régionales (transports scolaires, voirie, action et promotion économique), et voit préservée la possibilité d'hériter, par voie

conventionnelle, de compétences départementales et régionales, en matière de politique éducative, sociale, culturelle, sportive ou touristique. Du côté des relations aux communes, le pouvoir métropolitain s'affirme, mais demeure, ici et là, entravé par la définition d'un intérêt métropolitain, à la majorité qualifiée d'un conseil où les communes continuent de peser. Il en est ainsi de la compétence en matière d'équipement culturels, socio-éducatifs et sportifs, dont on avait imaginé qu'ils pourraient fonder une réelle politique intégrée à l'échelle métropolitaine, et qui pourront, de ce fait, continuer d'être l'objet d'une différenciation entre une part de compétence communautaire et une autre de gestion municipale, en dépit des critiques que cette fragmentation différenciée a pu susciter au terme de plus de 10 ans d'expérience (Négrier, Préau, Teillet 2008).

La piètre attractivité de la Métropole se vérifie aisément au terme d'un semestre de mise en œuvre de la loi. Alors que l'on imaginait que celle-ci s'adressait à 11 communautés (Rapport Balladur) puis qu'elle pourrait au moins concerner les 8 communautés urbaines qui répondaient au seuil démographique requis, on constate aujourd'hui un attentisme considérable, en dehors de Nice et de Bordeaux, un attentisme qui n'est pas lié au niveau d'intégration déjà atteint par l'institution communautaire en place. Ainsi, le scepticisme strasbourgeois concerne une communauté urbaine spécialement intégrée et ancienne, tandis que celle de Nice est très récente et bien moins intégrative en termes de politiques publiques. Il ne s'agit pas non plus d'un scepticisme de fond quant à la perspective elle-même. Les élites métropolitaines les plus convaincues et programmatiques que sont les nantaises, rennaises, lilloises et lyonnaises, après avoir appelé ce statut de leurs vœux, n'y voient aujourd'hui qu'une source de complexité sans véritable atout. De la sorte, Nice, Bordeaux, et peut-être Marseille et/ou Toulon pourraient être les seules métropoles à engendrer des *Métropoles*. C'est bien peu pour un nouveau « label », et cela laisse planer le doute sur la possibilité pour l'État d'en faire un partenaire de certaines politiques publiques. Il y a tout lieu de croire que l'instrumentalisation de 4 ou 5 métropoles - dont la spécificité serait essentiellement liée à une identité partisane - pour mettre en œuvre des politiques publiques et affecter ainsi des ressources publiques distinctives, susciterait de légitimes doutes quant à l'impartialité de l'action publique.

En conséquence, la métropolisation bien réelle des espaces urbains français ne trouvera pas dans la Métropole l'acteur collectif après lequel court la science urbaine réformatrice depuis 50 ans. Son fantôme législatif n'en aura que le nom, mais ni les attributions ni, vraisemblablement, la représentativité territoriale. C'est donc au sein des communautés urbaines et d'agglomération, dont les compétences n'ont que très peu été modifiées, et dont la légitimité inter-municipale demeure cruciale, qu'une métropolisation se développe, au rythme lent mais sûr des apprentissages institutionnels et politiques. Au-delà de cet impasse métropolitaine, il nous faut maintenant évoquer le spectaculaire succès de l'autre formule métropolitaine : le pôle.

Le paradoxe des pôles métropolitains

Chaque innovation de la réforme 2010 (métropole, pôle métropolitain, commune nouvelle) peut trouver sa filiation dans l'histoire des politiques territoriales. Pour les métropoles, c'est bien sûr la grande idée des « métropoles d'équilibres », dont on vient de voir qu'elles avanceront en claudiquant. Pour les communes nouvelles, c'est la glorieuse perspective de la loi Marcellin de 1971 sur la fusion des communes. On leur

prévoit un destin modeste. Quant aux pôles métropolitains, leur épopée vient de plus près, des fameux réseaux de villes des années 1990, puis des projections interterritoriales des années 2000, avec notamment le célèbre appel à projet métropolitain de la DATAR en 2004-2005. La (re)naissance de l'esprit de pôle est-elle une façon de compenser l'échec des métropoles, ou est-elle le moyen d'enterrer définitivement toute perspective, perpétuant ce que Pierre Veltz a désigné comme l'incapacité française à conjuguer proximité et puissance, la première renvoyant au municipalisme, la seconde à l'État (ACCIM 2010) ? La réponse s'impose déjà comme complexe.

Le pôle métropolitain compte au moins 300 000 habitants, entre EPCI dont l'un au moins atteint 150000 habitants, sauf cas de pôle transfrontalier (3 projets actuellement) sur des compétences à la fois ciblées et extensives au gré de la volonté locale (Fialaire 2010). Un même EPCI peut participer à plusieurs pôles. La forme juridique (un syndicat mixte fermé) empêche la participation au pôle d'un conseil général ou régional. La formule relativement souple autorise une pluralité de coopération, au sein d'espaces plus ou moins voisins, sur des compétences à géométrie variable, et selon une gouvernance aux critères de représentativité assez flous.

C'est cette formule qui a donc suscité l'engouement de bien des dirigeants urbains français. Si l'on examine l'état actuel des projets de pôle, à l'aide de la carte ci-après qui résulte d'une récente étude associant l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), on peut voir que ceux-ci se répartissent en deux grandes catégories. La première est constituée des pôles de type aréolaire, qui se situent au sein d'une même aire urbaine ou au moins dans un espace contigu. On y trouve par exemple les aires urbaines qui réunissent Marseille et Aix-en-Provence, Grenoble et Voiron, Nantes et Saint-Nazaire, ou encore Dunkerque au sein d'un ensemble situé en Côte d'Opale. On voit par là que ces projets concernent des territorialités (et des motivations) assez distinctes.

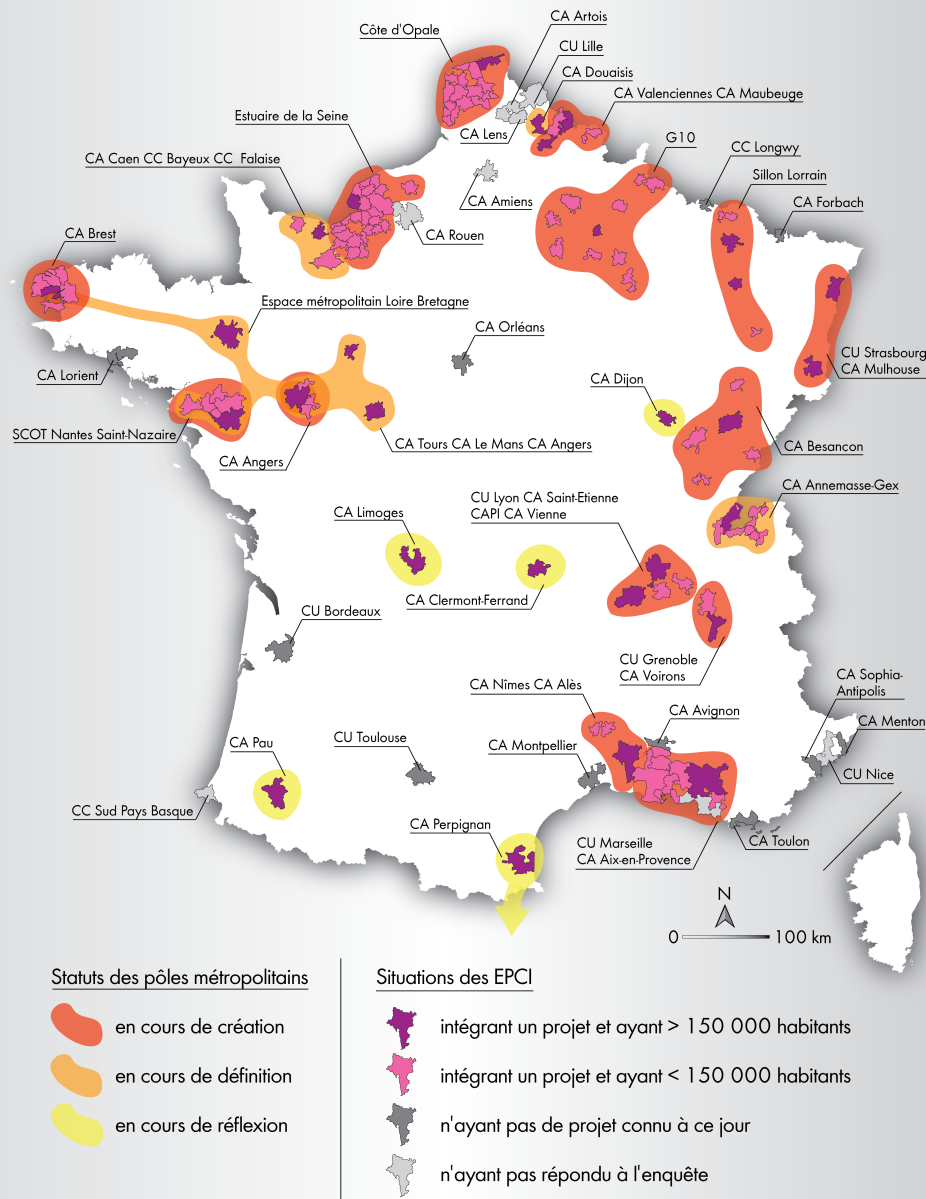
La Côte d'Opale s'inscrit dans un projet politique initié depuis longtemps par Michel Delebarre de constituer un département côtier au sein du Pas-de-Calais. Le pôle, c'est un département par d'autres moyens.

Le pôle Grenoble/Voiron est une sorte d'antichambre de métropole, ou de communauté urbaine, où vont plutôt se partager des logiques de projection et de gestion spatiale. Nantes/Saint Nazaire n'est pas très loin de ce cas de figure. Ici, le pôle est l'apprentissage de la métropole de demain.

Quant à Marseille/Aix-en-Provence, le pôle concerne des communautés voisines qui, n'entendant pas aller jusqu'à la fusion pour préserver leur autonomie ou leur standing socio-économique, font « le geste » d'un pôle, semblant de coopération pour éviter la principale : la solidarité territoriale. On retrouve ici le paradoxe identifié par Gilles Massardier de « l'intercommunalité pour s'isoler » (Massardier 1997). Ici, se réunir autour d'un pôle, c'est s'isoler autrement.

LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

Projet provisoire de cartographie territoriale proposé à la Journée des pôles métropolitains du 5 juillet 2011



© NER G./ RABY A. 2011 sources : ACUF / AMGVF 2011

La seconde logique qui préside à la formation d'un pôle métropolitain, c'est le réseau. Sur cette même carte, on constate aussi qu'ils correspondent à des situations très diverses, sous la forme de sillon (le lorrain de Nancy à Thionville ; l'alpin entre Valence et Genève), de duopole (Nîmes-Alès, Valenciennes-Maubeuge, Strasbourg-Mulhouse) ou de grappe plus ou moins extensive (de Tours à Brest, autour de Lyon et Saint-Étienne, autour de Besançon, etc.). Ces pôles-ci prévoient plutôt de gérer des compétences stratégiques dans des secteurs comme la recherche, l'université, le développement

économique ou culturel, etc. Ils se promettent déjà d'être sur les rangs des grands appels d'offres touchant, dans ces secteurs, à l'excellence européenne et mondiale. Débarrassés des soucis de la politique territoriale métropolitaine, avec ses enjeux de solidarité dans les secteurs sociaux, du logement, et autres, les pôles apparaissent comme le moyen de définir des politiques publiques relativement déconnectées des logiques de proximité. On remarque par ailleurs, parmi les compétences retenues par certains pôles mais non mentionnés par l'article 20 de la loi de 2010, le tourisme, la santé et le marketing territorial, ce qui situe bien les enjeux métropolitains tels que perçus par les pôles, avec notamment la fonction de lobbying qui apparaît clairement pour certains (Le Bras 2011).

Aussi le pôle métropolitain est-il une formule pour le moins paradoxale. Premier paradoxe pour une instance coopérative, et différemment selon les espaces, il répond selon les cas, à plusieurs rôles : celui d'antidote à la coopération et à la solidarité intercommunale, celui de « pays urbain », dont la loi a, par ailleurs, figé le destin, où se préfigure un espace intégré ; celui de consortium pour compter dans les appels à projet ou peser sur la carte européenne du marketing et de la compétition métropolitaine, etc.

Deuxième paradoxe, ce sont les pôles réticulaires, ceux qui ne deviendront vraisemblablement jamais des espaces intégrés territorialement (de Tours à Brest...) qui revendiquent le plus les fonctions... métropolitaines, tandis que les pôles aréolaires, ceux-là même qui se préparent à construire une métropole intégrée au plan institutionnel, affichent plutôt des perspectives « terrain » : logiques foncière, transports, etc.

Troisième paradoxe, alors que ces pôles affichent des fonctions qui touchent à des compétences départementales et régionales, la formule juridique qui les unit proscrit la participation des conseils (général et régional) auxquels ces compétences sont attribuées. Il risque d'être ainsi assez difficile d'imaginer que, au-delà du discours de projection, l'action publique se détermine réellement sur cette interterritorialité (Béhar, Estèbe, Vanier 2011).

Paradoxe vivant, le pôle métropolitain incarne bien les limites de la réforme de décembre 2010 : il témoigne plus d'une fuite en avant nominaliste que d'une rationalisation de la métropolisation ; il encourage une différenciation des formules sans proposer d'instrument de régulation ; il offre une possibilité de se dédouaner des impératifs de solidarité métropolitaine tout en affichant un label qui y prétend.

Conclusion

La métropolisation, qui était annoncée comme l'un des grands enjeux de rationalisation de la réforme territoriale dans son volet intercommunal, est restée ce qu'elle est depuis plusieurs années en France : un objet d'empilement institutionnel et de non-choix d'échelle, ballotté entre les vents contraires départementalistes et communalistes, à tel point que l'on peut se demander si l'État, ainsi qu'on l'affirmait avant la décentralisation des années 1980, n'avait pas au fond intérêt à ce que ne se constitue pas trop, dans son maillage urbain, de véritables pouvoirs métropolitains (Négrier 2005). Si nous observons les remaniements qu'impose la loi du 16 décembre 2010 en matière d'intercommunalité, on peut aisément constater que l'essentiel de la rationalisation concerne la réduction du nombre de syndicats intercommunaux (souvent en zone rurale) et de celui de ... communautés de communes, ici encore plus rurales qu'urbaines.

Les périmètres des communautés d'agglomération sont très peu concernés par les schémas de coopération élaborés par les préfets en 2011, alors que l'on pouvait estimer que s'y trouvaient des acteurs sollicitant de telles extensions (Duru 2011).

Ainsi, la métropolisation ne consacre pas l'esprit réformiste qui touche une majorité de l'académie des études urbaines. Mais elle est une puissante incitation aux analyses plus subtiles des territoires métropolitains. En effet, si la grande institution à vocation généraliste (proximité et puissance) doit encore attendre, elle ne dépend pas seulement des réformes institutionnelles. On sait qu'elle progresse aussi par les pratiques sociales et citoyennes, par de plus subtils mécanismes conventionnels, des modalités d'échange politique territorial qui n'ont pas les apparences du grand soir, mais l'efficience de l'apprentissage cumulatif. On sait que les cadres des intercommunalités urbaines sont à la fois plus jeunes, plus diplômés, plus féminisés que leurs homologues des communes (Bachelet 2005). Cela leur procure, parfois, une certaine frustration de ne pouvoir aller plus vite. Mais cela les conduit aussi à multiplier les échanges d'expériences, de recettes qui, pour être en partie liées à des territoires politiques singuliers, peuvent aussi alimenter une expertise politique métropolitaine. D'une certaine manière, les fonctions publiques et les citoyennetés sont plus métropolitaines que les États et leurs élites urbaines. Cette leçon française n'est pas si exceptionnelle dans le monde occidental.

Références

- ACCIM, 2010, *Métropoles et Développement Économique : une valeur sûre dans le Big Bang territorial*, Actes du colloque organisé par l'Association des Chambres de Commerce et d'Industrie Métropolitaines
- Agulhon M., 1984, « La Mairie », in P. Nora, dir., *Les Lieux de mémoire*, Gallimard, Paris, tome 1, p. 167-193.
- Bachelet, F. (2005), « Les hauts fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°99, p.119-126
- Bassand, M., Kaufmann, V., Joye, D., 2001, *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes
- Béhar, D., Estèbe, Ph., Vanier, M., 2011, *Pôles Métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique »*, ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », consultée le 1/7/2011-
<http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>,
- Bernard-Gélabert, M.Ch. (2003), *Quel avenir pour l'intercommunalité ?* *Revue Française de Finances Publiques* n°81, p.241-253
- Chomentowski, V., 2007, « L'intercommunalité sur un plateau », *Pouvoirs Locaux* n°73, p.11-14
- Cour des Comptes, 2005, *L'intercommunalité en France*, Paris : Éditions des Journaux Officiels
- Demongeot, B., 2011, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 30 mars 2011
- Desage, F., 2005, *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de science politique, Université de Lille
- Duru, Emmanuel, 2011, *Les Périmètres*, communication à la V^{ème} Université d'été Emploi-Compétences-Territoires, Atelier : Périmètres Intercommunaux et Enjeux de Développement des Territoires, 15 planches, Montpellier : 6-8 juillet, 19 planches
- Estèbe, Ph., 2008, *Gouverner la ville mobile*, PUF, Paris

- Faure, A., 2008, « Une nouvelle critique territoriale », dans A.Faure et E.Négrier (sous la direction de), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'Harmattan, Paris pp.275-283
- Fialaire, J., 2010, « Quelles perspectives pour les métropoles ? », dans J.C. Nemery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris : L'Harmattan, coll. Grala, p.175-183
- Friedberg, E., 2007, « L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie », *Pouvoirs Locaux* n°72, pp.36-40
- Guéranger, D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue Française de Science Politique* vol.58 n°4, p.595-616
- Hamel, P., 2010, « Les métropoles et la nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud* n°32, p.153-164
- Jouve, B. et Négrier, E., 2009, « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine », in M.Camau & G.Massardier (dir.), *Les régimes politiques revisités*, Khartala, coll. *Science politique comparative*, Paris, p.45-61
- Kerrouche, E., 2008, *L'intercommunalité*, Paris : Montchrétien, *Clefs Politique*
- Le Bras, D., 2011, « Pôle Métropolitains : quelles dynamiques locales ? », communication à la V^{ème} Université d'été Emploi-Compétences-Territoires, Atelier : Périmètres Intercommunaux et Enjeux de Développement des Territoires, Montpellier : 6-8 juillet, 15 planches
- Le Galès, P., 2002, *Le retour des villes européennes*, Presses de Science-Po, Paris
- Lefèvre, Ch., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ
- Marcou, G., 2010, « La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales », dans J.C. Nemery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris : L'Harmattan, coll. Grala, p.21-79
- Marcou, G., Rangeon, F., Thiébault, J.L., 1998, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris : LGDJ
- Massardier, G., 1997, : «L'intercommunalité pour s'isoler», in Gaxie, D., ed., *Luttes d'institutions*, Paris: L'Harmattan, pp.139-164.
- Négrier, E. 2007, « Penser les changements d'échelle territoriale. Institution, dynamiques sociales et politiques métropolitaines » in A.Faure, Ph. Leresche, P.Muller & S.Nahrath (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, pp.29-44
- Négrier, E., 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble
- Négrier, E., Préau, J., Teillet, Ph., dir. 2008, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble : Éditions de l'OPC
- Négrier, E., Nicolas, F., 2011, "Cumbersome inheritance or Democratic Lever. The department at the center of French territorial concerns", in H.Heinelt, X.Bertrana (dir.), *The Second Tier of Local Government in Europe : Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*, London : Routledge
- Ostrom V, Tiebout C & Warren R., 1961, : « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n°55, pp.831-842.
- Portier, N., 2011, "La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités", *AJDA*, 24 janvier, p.80-85
- Rousseau, M.P., 2004, *La nouvelle architecture fiscale locale et les enjeux d'intégration et de développement économique des territoires*, CEIL – Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Septembre, Paris
- Rousseau, M.P., 2006, « L'intercommunalité à l'épreuve de la réforme de la TP », *Pouvoirs Locaux* n°71, p.59-61
- Vanier, M., 2009, *Le pouvoir des territoires*, Paris : Economica, *Anthropos*
- Soja, E. W., 2000, *Postmetropolis. Critical studies of Cities and Regions*, Oxford : Blackwell

- Stephens G R & Wikstrom N., 2000, *Metropolitan Government and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Verpeaux, M., 2011, Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010, *AJDA*, 24 janvier, p.74-79
- Wood, R., 1958, « The New Metropolis : green belts, grass roots or Gargantua » *American Political Science Review*, vol 52, pp.108-122.