



HAL
open science

Orléans : faire la métropole "intense" ?

Pierre Allorant, Franck Guérit, Sylvain Dournel

► **To cite this version:**

Pierre Allorant, Franck Guérit, Sylvain Dournel. Orléans : faire la métropole "intense" ?. La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Des réformes institutionnelles aux coopérations territoriales., Plan Urbanisme Construction Architecture, 2020, 978-2-11-138184-1. hal-03017411

HAL Id: hal-03017411

<https://hal.science/hal-03017411v1>

Submitted on 20 Nov 2020

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.

Partie 3 – Faire la métropole par le projet

Chapitre 12 - Orléans : faire la « métropole intense » ? (Franck Guérit, Pierre Allorant, Sylvain Dournel)

Introduction

Lancé en février 2017 avec la loi n°2017-257 « relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain », le second train de « métropolisation », auquel est rattaché Orléans, apparaît comme une étonnante facilité du législateur à s'affranchir des réalités de la géographie et de l'armature urbaine de notre pays. Proclamer – *in fine* – l'existence de 22 métropoles dans un pays dont on soulignait, encore peu, qu'il ne possédait qu'une seule métropole mondiale, Paris, et quelques métropoles en émergence – Lyon, Lille et Marseille –, témoigne de la fascination qu'exerce l'objet métropolitain dans nos représentations et de notre légèreté collective dans le maniement des termes scientifiques. Associée à une unité urbaine de 278 131 habitants et une aire urbaine de 433 377 habitants (INSEE, RGP 2016) l'EPCI « Orléans Métropole » (282 823 habitants en 2016) illustre de fait cette confusion entre un concept géographique et une appellation juridique. Promue « métropole » en 2017 pour la raison qu'une région française – le Centre Val de Loire – devait être dotée au minimum d'une « métropole juridique » pour sa capitale administrative, Orléans se rattache en effet à la catégorie des agglomérations de taille intermédiaire, entre villes moyenne et grande, et dont la place dans le système urbain français reste largement conditionnée par sa position périmétropolitaine vis à vis de Paris (Mirloup, 2002, 2004). Par sa taille démographique, Orléans occupe la 22^e place des aires urbaines françaises (Brutel, Insee, 2011).

Au-delà du label, explicable par le marketing territorial et l'histoire de l'aménagement du territoire en France (les métropoles d'équilibre des années 1960), cette course à la « métropolisation » peut aussi s'interpréter comme un changement des pratiques de gouvernement local qui se diffuseraient, par voie hiérarchique, depuis les catégories des villes les plus grandes – les métropoles – vers celles de plus petite taille. Produit du paradigme d'une gouvernance territoriale, soumise à la nécessité de s'adapter à la mondialisation, elle traduirait non seulement la recherche d'adaptation du pouvoir local confronté aux incertitudes des dynamiques territoriales et à la complexification des réponses à y apporter, mais aussi à la mise en retrait de l'État-Providence, porteur d'une vision directive et technocratique. Les exécutifs métropolitains construiraient alors une pratique politique capable de générer du consensus par la fédération d'acteurs autour d'enjeux de développement et d'assurer ainsi leur légitimité, moins par le fonctionnement d'une démocratie représentative, que par leur capacité à capter des ressources, internes et externes, au profit du territoire (Ferguson, 2008). Dans l'exemple orléanais, le « projet métropolitain » apparaîtrait alors moins comme l'ambition affichée d'un territoire autour d'actions, qu'une capacité à repenser et à refonder le système de gouvernance locale, soumise au « régime de consensus » entre niveau communal et intercommunal (Le Saout, 2015).

Fruit d'une collaboration entre géographes et historien, cet article est conçu dans une perspective géo-historique, articulée dans la mise en comparaison de deux phases contemporaines de l'histoire d'Orléans. Dans une première partie, à travers l'examen des ressorts historiques de ces constructions, phase longue de l'histoire orléanaise, l'évolution institutionnelle et politique de la coopération intercommunale révèle la forte dépendance demi-séculaire des arrangements de la gouvernance métropolitaine vis-à-vis des décisions politiques, des réformes territoriales « d'en haut ». Dans une seconde partie, la perspective et le passage en « métropole » à partir de 2015, matérialisé dans son projet métropolitain, reconfigure la gouvernance territoriale à l'échelle locale et micro-régionale. Ainsi, dans un contexte longtemps caractérisé par une intercommunalité peu intégrée et par la prépondérance de l'État et de sa vision technocratique du territoire (capitale régionale, métropole-jardin, Oxford à la Française), Orléans Métropole représenterait une nouvelle tentative de renaissance d'une « grande ville » de la Loire Moyenne, aux franges du Grand Paris.

1 La métropole-jardin d'une « région sans qualités »

L'ambition urbaine d'Orléans est ancienne, Braudel évoque cette ville qui faillit devenir capitale et Élisée Reclus l'appelle « Paris-sur-Loire » (Braudel, 1986). Mais le déclin de la batellerie ligérienne, la longue stagnation démographique de Louis-Philippe à la Libération, de la première grande ligne de chemin de fer à la Reconstruction, ont fait reculer Orléans de la 9^e à la 40^e place française, avant de réintégrer, comme Tours, le top 20 grâce à la prospérité et aux déconcentrations d'activités, industrielles (Dior,) et tertiaires (CNRS,

BRGM, centre national des Chèques postaux...), initiées à partir des Trente glorieuses. Si le rôle régional d'Orléans ne fait que renouer avec la province et la généralité de l'Orléanais, ce sont les domaines judiciaire (cour d'appel, conseil interdépartemental de préfecture en 1926, Tribunal administratif en 1953) et militaire qui ont assuré sa continuité jusqu'à la renaissance académique et universitaire des années 1960. C'est sous le régime de Pétain qu'est né le projet de doter Orléans d'une cité administrative (première école régionale d'administration) et d'une cité des sciences aptes à porter cette influence régionale induite par la création du préfet régional d'Orléans (Allorant, 2012). Or, ce projet, né sous des auspices traditionalistes et technocratiques, a été repris en 1959 par l'un de ses initiateurs, le journaliste, député mendésiste puis maire gaulliste Roger Secrétain, ami de Robert Debré et de Jean-François Gravier. Ainsi, la consécration du leadership administratif régional d'Orléans est indissociable du projet urbain de la « ville nouvelle » de La Source et du « prestigieux recommencement » de sa faculté de droit.

Dans le droit fil du plan Prost de 1932, qui dénonce les méfaits de l'étalement parisien, puis du best-seller Paris et le désert français, le projet de La Source nourrit l'ambition de décongestionner Paris, de détourner le « trop plein » de la croissance francilienne vers la région périurbaine la plus proche, au sud, sur la Loire moyenne, « à 130 km de Notre-Dame », et ce avant la concrétisation des villes nouvelles parisiennes, dans le sillage d'une ville d'Orléans alors modeste, peuplée de moins de 100 000 habitants au sein d'une agglomération de 200 000. En dépit du retard et des manquements du soutien de l'État, l'opération urbaine et universitaire est une réussite en terme de niveau d'équipements, d'emplois (12 000) et de décollage démographique jusqu'à la crise des banlieues des années 1980.

Parallèlement à cette « renaissance » urbaine, la région Centre, si mal nommée, subit la campagne de dénigrement la plus violente et systématique. D'emblée, sa légitimité est contestée, en lien avec les frustrations des deux villes écartées dans leurs ambitions régionales : Tours au sentiment d'injustice compréhensible et Bourges dont le maire avait rêvé d'une région rurale à sa mesure, Berry-Bourbonnais-Nivernais. Pourtant, Gravier estime que le Centre est l'un des rares ensembles à ne pas mériter de remodelage, à l'exception du rattachement logique de la Nièvre, et il salue le polycentrisme urbain du Centre-Loire, « le triangle Orléans-Tours-Bourges » qui serait le pendant du triptyque Nantes-Angers-Le Mans (1970).

Un véritable réquisitoire est dressé contre la région « dite du Centre » (Verrière, 1968), cette entité « insolite, remarquable par la bizarrerie de sa conformation », véritable « monstre administratif », condamnée en des termes définitifs : « la vivisection n'est pas plus admissible pour la région que pour la personne », assimilant l'alliance du Berry, de l'Orléanais et de la Touraine à des « mariages contre-nature » (sic). Outrance mise à part, le constat peut s'appuyer sur l'histoire des propositions de découpages régionaux, de Vidal la Blache en 1910 à Henri Hauser en 1919 en passant par Hennessy en 1915 qui ont généralement séparé l'Indre-et-Loire, tournée vers l'Ouest, d'Orléans et Chartres attirées vers Paris, alors que le Berry regardait vers ses voisins du Limousin. Toutefois, le leadership régional orléanais ne fait que prolonger le conseil de préfecture interdépartemental de 1926 puis le préfet régional de 1941 qui lui accordent comme ressort l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher, soit l'ancienne province de l'Orléanais, en plus du Berry, alors que Tours dépend de Poitiers puis d'Angers. L'échec à la Libération du projet de Michel Debré de redécoupage de grands départements conduit aux 22 « régions de programme » dessinées dans l'objectif de relayer le plan et d'aménager le territoire (Allorant, 2014).

À la suite, le projet de « métropole-jardin » s'inscrit dans la politique d'aménagement du territoire en l'absence de métropole d'équilibre incontestée dans cette nouvelle région Centre (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - DATAR, 1971). L'idée originale présente le mérite de contourner le splendide isolement du maire de Tours, Jean Royer, en s'appuyant sur le blésois Pierre Sudreau. Dès 1964, la toute jeune DATAR envisage une extension de son schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne à l'ensemble du Bassin parisien dans le but de promouvoir un développement fondé sur les « centres régionaux » de plus de 100 000 habitants et sur les grandes vallées, la Loire moyenne formant l'une des quatre zones d'appui. Un arrêté préfectoral de septembre 1968 crée l'OREALM (Organisation d'études et d'aménagement de la Loire moyenne) et un document cadre définit cette zone d'appui comme « position-clé du système Loire » pour soulager et décongestionner la région parisienne et développer recherche, universités, industries à forte valeur ajoutée et tertiaire supérieur, dans une région caractérisée par des sites naturels et un patrimoine historique remarquables. Une équipe pluridisciplinaire (le professeur Joël Mirloup, le paysagiste Lucas Berry...) travaille jusqu'en 1975 à la maîtrise de l'urbanisation afin d'éviter le scénario spontané de l'extension de Tours et d'Orléans, au profit d'une région urbaine polycentrique, un cha-

pelet de villes le long de la Loire, aux fonctions complémentaires séparées de « coupures vertes », mais très bien reliées par transport collectif, le « Métro-Loire », à articuler avec l'Aérotrain. Mais la crise économique, la résistance de la SNCF, les réticences indépendantistes du maire de Tours, l'affaiblissement de l'État et la réduction de ses financements plombent le projet, qui renaît périodiquement dans le discours régional dans l'espoir d'un réseau urbain de l'axe ligérien, voire de la « technopôle-jardin », ossature métropolitaine en réseau du périmètre inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO (Zaninetti et Berry, 2017).

2- Orléans Métropole et la recomposition de la gouvernance territoriale

Poursuite d'une évolution longue des rapports locaux entre le pouvoir municipal et étatique, fondée à la fois sur le recul de l'État, la décentralisation et la « révolution silencieuse » de l'intercommunalité, le passage d'Orléans en « métropole » en mai 2017 questionne sur sa plus-value. Selon nombre d'observateurs, elle ne serait pas liée, a priori, aux nouvelles compétences, dans la mesure où elles se révéleraient moins significatives que celles qui ont été acquises avec la création de la communauté urbaine, quelques mois plus tôt, en termes de compétences. Sa plus-value relèverait plus du champ symbolique et dans sa capacité à accélérer la recomposition territoriale au profit de l'exécutif intercommunal.

2-1- Du passage d'une intercommunalité peu intégrée à une métropole de droit commun

Lors des élections municipales de 2014, le passage en Métropole n'est à l'ordre du jour ni du programme des candidats, ni du nouvel agenda politique issu des élections. Trois ans plus tard, Orléans Métropole apparaît ainsi comme un bouleversement, inattendu et rapide, d'une intercommunalité longtemps peu intégrée.

Sous la forme initiale d'un SIVOM composé de 12 communes, la création de la première structure intercommunale date de 1964. Lenteur ligérienne ? Il faut attendre 1999, soit sept années après l'adoption de la loi du 6 février 1992 « relative à l'administration territoriale de la République », pour que se crée une communauté de commune transformée, en 2002, en communauté d'agglomération. Parallèlement, le périmètre de l'action intercommunale s'élargit progressivement, jusqu'en 2001, à 22 communes, horizon resté désormais indépassable dans le cadre de la communauté urbaine et de la métropole. *In fine*, l'intercommunalité orléanaise révèle classiquement les difficultés d'une géographie politique locale organisée dans des schémas d'oppositions entre centre et périphérie (Dournel et Guérit, 2018), communes petites et grandes et clivages partisans, ce qui aboutit aux traits suivants : la primauté de l'échelle communale ; le mode consensuel de la gouvernance intercommunale, expression du « gouvernement des maires » ; la difficulté à élargir l'assise géographique à de nouvelles communes, pourtant intégrées fonctionnellement dans l'agglomération (Ardon, Gidy). À ce tableau, rajoutons les difficultés relationnelles avec les représentants élus des territoires voisins, inquiets – grosso modo – d'une hégémonie orléanaise : cette crainte génère une fragmentation politique de l'espace fonctionnel de l'aire urbaine (dans les années 90, trois « pays » s'érigent autour de la communauté d'agglomération) et l'absence d'une vision commune du territoire (avec celui d'Orléans, quatre schémas de cohérence territoriale – SCoT – sont élaborés, dispersion en partie atténuée par une démarche inter-SCoT).

Au lendemain des élections municipales de 2014, une nouvelle pratique de gouvernance rompt la gestion consensuelle du partage des responsabilités entre communes. Désormais la présidence et les vice-présidences sont assurées par la majorité politique, issue des communes de Droite regroupées autour de la ville d'Orléans, et excluant les collectivités minoritaires. Dans ce contexte tendu, Serge Grouard, maire d'Orléans, avance le projet de création d'une « commune nouvelle » par la fusion des 22 communes de l'agglomération. Non débattue lors des élections municipales, et faute de consensus, son échec ouvre alors la voie à une réforme moins révolutionnaire, celle de la communauté urbaine et, au-delà, à la métropole, rendue possible, au terme d'un lobbying parlementaire intense, à l'instar de Dijon et au prix d'un soutien aux prétentions de la rivale tourangelle, par l'assouplissement des critères d'éligibilité de la loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » - loi NOTRe. Cette perspective nécessite cependant un préalable, celui de sortir de l'impasse créée par l'autoritarisme de la majorité intercommunale, blocage levé à la faveur de deux événements : en 2015, le retrait, pour raisons personnelles, du maire d'Orléans au profit de son premier adjoint, Olivier Carré ; en 2016, le retour du « gouvernement des maires » par la signature d'un « pacte de gouvernance et de confiance métropolitain », liant les 22 communes.

2-2- Le projet métropolitain : concilier ambition métropolitaine et ville à taille humaine ?

Le second train de métropolisation, lancé à partir de 2015, bénéficie du soutien très volontariste de l'exécutif orléanais et d'un consensus large entre communes, au-delà des clivages partisans et géographiques. « Inscire l'Orléanais dans les 15 territoires qui comptent sur la carte de France à l'horizon 2030 » (Orléans Métropole), tel est le slogan fédérateur du projet métropolitain et des actions à mener. Pour relever ce défi et justifier une ambition qui ne peut ignorer les carences du territoire, liées à sa trop petite taille et au fait qu'il ne dispose pas, comme beaucoup de métropoles récemment consacrées (Demazière, 2018), de l'ensemble de la palette de la métropolisation, l'exécutif intercommunal construit un récit scientifique – à base économique - de la place d'Orléans dans le système urbain français, identifiant une « métropolisation orléanaise » non pas par la présence de marqueurs métropolitains - indicateurs faibles dans le contexte orléanais -, mais par sa structure de l'emploi. Le focus porte ainsi sur la surreprésentation des emplois de cadres liés à ces fonctions métropolitaines, ce qui, dans un glissement sémantique entre densité et « intensité », définirait ses potentialités et lui permettrait d'évoluer de la catégorie des « challengers » aux « métropoles intenses » du système français.

Cet argumentaire de « l'intensité métropolitaine » place donc l'ambition orléanaise dans une perspective de mue moins quantitative – grossir pour exister – que qualitative. Expression d'un certain réalisme, elle s'organise autour de deux axes d'actions : primo, créer les synergies d'acteurs qui dépassent le handicap de la taille ; secundo développer des « marqueurs métropolitains ». Ce projet qualitatif oscille, selon nous, entre deux modèles urbains qui relèvent de polarités pour ainsi dire opposées. Du fait de l'agenda politique du moment et de sa capacité de fascination, celui de la « métropole » s'impose d'évidence : il se réfère aux mues économiques et géographiques des systèmes productifs, liées à la mise en réseau d'acteurs (*Cosmetic Valley, Agreentech Valley*), aux bouleversements de l'économie numérique (LabO). Il se rattache également à l'impératif de créativité, notamment sur le plan culturel (Fabrique pour les Arts plastiques et visuels), afin de détacher la ville de ses seules fonctions de reproduction sociale et hiérarchique, que caractérisent son statut de capitale administrative et l'importance du patrimoine dans la vie de la cité. Plus implicite, écho renouvelé de la politique de la « ville moyenne » des années 1970, le second modèle se réfère au slogan de la « ville à taille humaine », ce qui ouvre sur les critères de qualité de vie, mais aussi, plus paradoxal pour une métropole, sur l'ambition de maintenir la taille actuelle de l'agglomération (Orléans Métropole, 2017). Représentation plus inscrite dans la permanence, avec une finalité sociale évidente, ce modèle répond en outre à l'objectif politique d'assurer – voire de rassurer – l'adhésion de la classe politique locale - au projet métropolitain, aussi bien au sein du périmètre de la métropole qu'à l'attention de ses territoires voisins.

Concilier sur le long terme ces deux modèles – répondre aux exigences d'une économie moderne dont la géographie souligne plutôt l'importance des effets d'agglomérations et de concentration dans la mise en système des acteurs et leur créativité ; ou préserver une taille de ville intermédiaire, synonyme « nécessairement » de qualité de vie, voire d'entre soi dans une perspective élitiste (une ville de cadres de fonctions métropolitaines) – interroge sur la faisabilité d'un tel projet. Et de supposer que cette ambition relève du seul « récit », support d'un marketing territorial vendu dans l'objectif de construire à la fois une légitimité et une unanimité autour d'un slogan – la métropole intense – nécessairement fédérateur ? Deux années après la rédaction du projet métropolitain, il paraît difficile de répondre à ces questions. Toutefois, pour tenter de progresser dans cette réflexion, nous avancerons deux observations. La première porte sur le programme POP-SU – Plateforme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines – tel qu'il s'élabore à Orléans autour de la question de la santé. En partie liée à l'absence d'un CHU, l'agglomération d'Orléans présente en effet le paradoxe d'appartenir au club des « métropoles » tout en souffrant d'une qualité de services de soins assez médiocre. Réponse à une urgence sociale et politique, le programme n'est pas abordé comme la démonstration, simple et évidente, d'un besoin de dotation en CHU, mais comme une approche plus qualitative du lien entre qualité de vie urbaine et santé, autour des enjeux de résilience et de solidarités interterritoriales. La seconde remarque concerne la « bonne échelle géographique », pertinente, de la problématique métropolitaine, telle qu'elle se pose à Orléans. Comme indiqué plus haut, la trajectoire de développement de l'agglomération orléanaise dépend en grande part de sa situation périmétropolitaine au sein du Bassin parisien. Or les dynamiques socio-économiques du Bassin parisien montrent, depuis les années 90, le déclin de ses espaces périphériques, périmétropolitains, concurrencés par une métropolisation à longue distance, qu'elle soit internationale ou nationale – Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux -. L'enjeu de l'actuel « projet métropolitain » apparaît donc comme le moyen de rehausser la position périphérique d'Orléans vis à vis de Paris,

en favorisant la constitution d'une région métropolitaine polycentrique, en tant que relai des dynamiques parisiennes par sa proximité « à une heure de Paris » et par la qualité de ses territoires. Ce qui signifie un détachement orléanais de la « géographie des places » (Estèbe, 2017), héritée de l'ancienne division spatiale de l'armature urbaine française des années 1970, afin de révéler, dans la mesure du possible, une dynamique urbaine caractérisée par des processus de métropolisation. Dans ce scénario, la nécessité de la grande taille, au sens initial de la métropole, ne se justifierait plus.

2-3- Recomposition de la gouvernance territoriale

Parallèlement à ces ambitions, le passage en métropole parachève la reconfiguration de la gouvernance territoriale, débutée à partir de 2014, dans ses structures intercommunales, mais aussi dans ses liens avec les territoires voisins.

Initiée par loi du 16 décembre 2010 de « réforme des collectivités territoriales », la « mutualisation des services » entre les communes et l'EPCI dont elles sont membres, constitue l'un des marqueurs les plus flagrants de cette recomposition. Dans le contexte orléanais, elle opère selon deux logiques. D'une part, elle vise à renforcer les capacités d'expertise et d'ingénierie de la métropole, ce qui aboutit à la fusion, en 2014, des services de la Ville d'Orléans et de la communauté d'agglomération, ainsi que par la mutualisation de services fonctionnels des 21 autres communes, tels que les politiques d'achat, les services juridiques, l'urbanisme... D'autre part, elle s'inscrit dans une politique de proximité, structurée autour de la compétence « espace public » des services techniques municipaux et ceux de la voirie, et organisée en cinq « pôles territoriaux », formés chacun de plusieurs communes et, à l'exception du quartier de la Source rattaché au Pôle Sud-Est, de la seule commune d'Orléans (figure 1). Dans l'objectif d'assurer leur mission de gestion de l'espace public, autour des sujets de voirie, d'espace vert ou d'éclairage public, ces pôles bénéficient soit du transfert du personnel communal, soit de sa mise à disposition, ce qui, dans l'exercice de souveraineté du maire sur son espace communal, constitue une « petite révolution ». Outre ceux des élus communaux, ces changements bouleversent les pratiques quotidiennes du personnel municipal, désormais partagé entre des missions organisées selon un *fédéralisme diagonal* entre cadre communal et intercommunal. Au final, le passage en métropole se présente comme un processus vécu dans une double perspective. D'une part il témoigne d'une finalité qui vise à assurer l'attractivité et le rayonnement d'Orléans, derrière le slogan « 15 villes qui comptent » ; d'autre part il s'inscrit dans une perspective de gouvernance locale fondée à la fois sur un transfert de compétences et de moyens au profit de l'exécutif intercommunal, mais aussi dans le rattachement de la métropole à un cadre de proximité, nécessaire à la reconnaissance et à la légitimité politique des territoires communaux, mais aussi à leur adhésion au projet métropolitain. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter le projet de création d'un *fond annuel de concours* : financé par la métropole, il est voulu comme une politique de solidarité métropolitaine à destination des plus petites communes de l'agglomération dans la réalisation de leurs projets. Bref, la métropole regarde « au loin » dans ses ambitions, tout en cherchant à conserver une identité communale, légitimée politiquement et financièrement.



Figure 1 : les pôles territoriaux d'Orléans Métropole. Source : Orléans Métropole, 2019

Parallèlement à la mutualisation des services, la réorganisation des agences « satellites » renforce la capacité d'action d'Orléans Métropole. Rebaptisée TOPOS (Territoires de l'Orléanais – Prospective, Orientation, Stratégies), l'Agence d'urbanisme voit ainsi ses missions d'observation, de planification et d'expertise élargies aux territoires de l'Orléanais, périmètre de 126 communes – approximativement celui de l'aire urbaine de l'INSEE – : en quelque sorte agence de développement micro-régional, sa finalité est d'entretenir un espace de dialogue et de coopération entre la Métropole et ses territoires voisins. Dans le champ de l'économie, la création en 2014 du GIP Loire&Orléans Éco conforte la dimension loirétaine de l'économie orléanaise, tout en la positionnant, depuis la loi NOTRe de 2015, sous la responsabilité du Conseil régional. Consolidant également cette inscription régionale, même si orientée sur l'espace ligérien et le tourisme, est fondée en 2016 la Société publique locale – SPL - Orléans Val de Loire tourisme dont l'ambition est de promouvoir Orléans comme « véritable clé d'entrée du Val de Loire »... Enfin, dans les matières plus opérationnelles de l'aménagement et de l'urbanisme, évoquons : la recapitalisation de la société d'économie mixte d'aménagement – SEMDO – et de la société d'économie mixte patrimoniale d'Orléans – SEMPAT – au profit de la Métropole ; l'élargissement du champ d'action d'*Orléans Gestion*, satellite de la Métropole en charge de l'espace public à la gestion d'évènements liés aux grands équipements, tel que la future salle CO'MET, complexe polyvalent dédié à l'accueil de spectacles, de congrès et de manifestations sportives.

Dans cette reconfiguration du cadre d'action d'Orléans Métropolitains, nous concluons par celle du paysage intercommunal. À partir de 2015, la création de puissantes communautés de communes, taille XXL, en périphérie d'Orléans, totalisant plusieurs dizaines de communes et atteignant des seuils démographiques de plus de 40000 habitants (communauté de communes des Terres du Val de Loire, communauté des Loges), mais aussi la transformation des Pays en PETR, bouleversent les relations de voisinage (Dournel, 2019) ; ce qui, plutôt que de déboucher, pour l'heure, sur une tension accrue entre des objets géographiques et politiques, accentués par la loi, semble conduire au rapprochement et à une plus grande concertation entre acteurs de l'Orléanais. « Le mur est tombé », pour illustrer la nouvelle qualité de dialogue et d'échange entre la métropole et ses territoires voisins... On parle désormais plus volontiers de démarche Inter-SCoT ; l'agence d'urbanisme travaille désormais pour les territoires de l'Orléanais ; le programme POPSU Orléans a pour ambition d'aborder la question de l'interdépendance entre Orléans et ses voisins, préfiguration d'une réflexion plus approfondie sur les pratiques d'inter-territorialité ? Enfin, vers des acteurs institutionnels plus lointains, comme le Conseil départemental ou le Conseil régional, les relations se recomposent également : on a évoqué, plus haut, les relations de coopération avec la Région autour du développement économique ;

on peut aussi souligner que le département du Loiret se positionne, aujourd'hui, moins dans une position de défense de la ruralité et d'opposition à la « grande ville » que constitue Orléans...

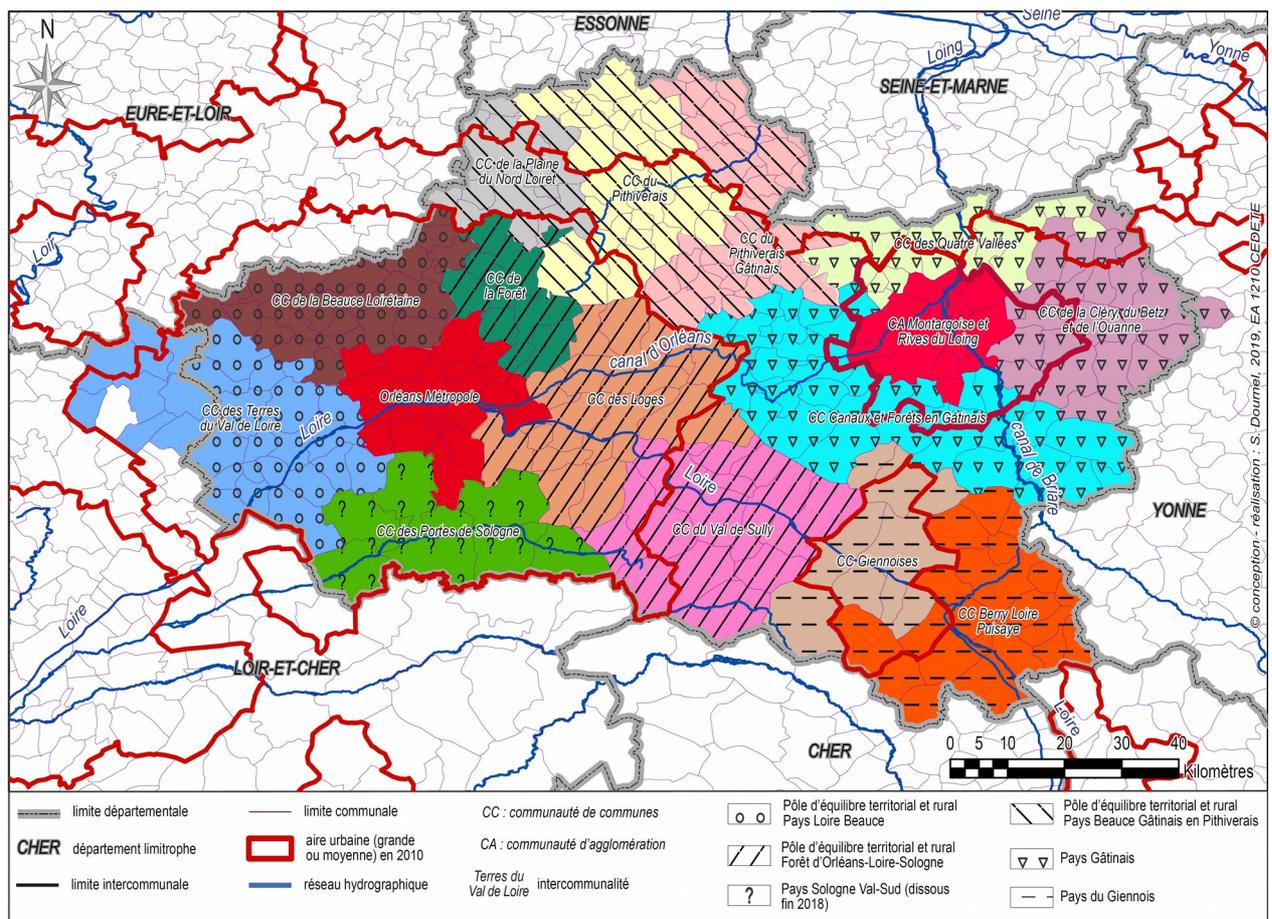


Figure 2 : le paysage intercommunal dans le Loiret et autour d'Orléans Métropole ; source : S. Dournel, 2019

Conclusion

Plus de 50 ans après la création de l'OREALM, Orléans Métropole offre l'opportunité d'affirmer les ambitions de la capitale administrative de la région Centre- Val de Loire, à l'échelle de la Loire moyenne et dans sa relation de périphérie avec Paris. Autres temps, autres pratiques : la démarche contemporaine s'inscrit dans un schéma moins autoritaire et exogène, moins technologique (aérotrain) et certainement moins flamboyant (la métropole-jardin) ; elle se comprend avant tout comme la capacité des acteurs endogènes « à se prendre en charge », mobilisés autour d'un projet métropolitain qui, malgré les insuffisances du modèle de la « métropole intense », conforte l'idée de la nécessaire dissociation entre la métropole et le processus de métropolisation.

Cette ambition nécessite une reconfiguration de la gouvernance métropolitaine et de ses actions. La gouvernance consensuelle entre exécutif communal et intercommunal se poursuit, mais désormais plus au bénéfice du leadership métropolitain. Celui-ci, par ailleurs, se dote d'outils, soit sous formes d'équipements et d'infrastructures, soit sous formes d'organisations qu'apportent les agences satellites. Finalement ce grand chambardement territorial pose la question de la relation de l'agglomération avec son espace environnant. La « géographie des places » a cédé ; la vieille géographie du territoire politique, expression d'une souveraineté des « petites patries », est également remise en cause... Rester enfermé dans un périmètre qui date de 2002, est-ce un handicap à l'heure de l'inter-territorialité, de la géographie des réseaux ? L'actuelle reconfiguration du mode de gouvernance d'Orléans avec ses territoires voisins apporte un premier élément de réponse, plutôt favorable... L'absence de réponse au « pôle métropolitain », à construire entre Orléans et Tours, ou encore celle de la métropole de Paris, donne une perspective moins optimiste...

Bibliographie

ALLORANT Pierre, « Les acteurs politiques de la genèse d'une « région sans qualités » : ambitions urbaines et identité de la région Centre », in J. El Gammal, *Régions, courants, transferts*, Riveneuve, 2014, p. 123-137.

ALLORANT Pierre, « Reconstruction nationale et urbanisme technocratique : l'action pionnière du préfet Morane », in P. Allorant, N. Castagnez et A. Prost, *Le moment 1940*, L'Harmattan, 2012, p. 139-150.

BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, France loisir, 1986, p. 226.

BRUTEL Chantal, « Un maillage du territoire français. 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines ». In : *INSEE Première*, n°1333, 2011

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE – DATAR (éd. scientifique), *Vers la métropole jardin : livre blanc pour l'aménagement de la Loire-Moyenne*, Paris, La Documentation française, 1971, 183 p.

DEMAZIÈRE Christophe, « Des métropoles en trompe l'œil », *Bigbangterritorial*, 29 janvier 2018.

DOURNEL Sylvain, « L'eau, vecteur de projets communs, à contrecourant de politiques sectorielles, concurrentielles et autocentrées. Gestion et requalification des milieux fluviaux dans le département du Loiret ». In : *Sud-Ouest européen*, n°47, 2019, p. 69-91

DOURNEL Sylvain, GUÉRIT Franck, « Le renouveau du conflit ville-campagne par les représentations sociales du développement durable. L'exemple de l'aire urbaine d'Orléans », In : Collège international des sciences territoriales, *Représenter les territoires* 2018, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01854369>

ESTÈBE Philippe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF - La ville en débat, 2017, 88 p.

FERGUSON Yann, « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien ? ». In : *Métropoles*, n°4, 2008, p.

LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires ». In : *Revue française d'administration publique*. n°154, 2015, p. 489-503

Orléans Métropole, *Projet métropolitain 2020-2030*, 89 p.

MIRLOUP Joël (dir.), *Régions péri-métropolitaines et métropolisation*, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2002, 303 p.

ORLÉANS MÉTROPOLE, *Projet métropolitain 2020/2030*,

VERRIÈRE Jacques, « Réflexions sur la région dite « du Centre », pour une véritable région des pays de Loire », *Norôis*, 1968, n° 60, p. 503-515.

ZANINETTI Jean-Marc, BERRY Lucas, « Qu'est la Métropole-jardin devenue ? ». In : *Norôis*, n°242, 2017, URL : <http://journals.openedition.org/norôis/6053>