



# La métropolisation : un phénomène centrifuge

Mickaël Baubonne

## ► To cite this version:

Mickaël Baubonne. La métropolisation : un phénomène centrifuge. Sébastien Saunier. Métropolisation et grands ensembles urbains, L'Harmattan, 2023, 978-2-336-40879-8. <hal-04910487>

**HAL Id: hal-04910487**

**<https://hal.science/hal-04910487v1>**

Submitted on 24 Jan 2025

**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.



HAL Authorization

## LA MÉTROPOLISATION : UN PHÉNOMÈNE CENTRIFUGE

**Mickaël BAUBONNE**

Maître de conférences en droit public

Université de Haute-Alsace

CERDACC (EA 3992)

Si « la forme d'une ville change, plus vite hélas ! que le cœur d'un mortel »<sup>1</sup>, le centre des plus grandes villes françaises est largement préservé. Il s'adapte à de nouvelles exigences bien sûr, il s'embellit sans doute, sa population évolue certes, mais les principaux repères demeurent malgré le temps qui passe. Les transformations sont en revanche bien plus brutales dans les périphéries, rattrapées par la ville<sup>2</sup>. Avant de se présenter comme un mouvement d'expansion spatiale, la métropolisation s'analyse pourtant comme un processus de concentration de populations, d'emplois, d'activités, de richesses, de pouvoirs (politiques<sup>3</sup>, religieux<sup>4</sup>...) et de « fonctions métropolitaines ». Celles-ci dessinent aujourd'hui la hiérarchie des aires urbaines<sup>5</sup> dominée par quelques métropoles<sup>6</sup>. La concentration de ces fonctions représente une opportunité de pouvoir mieux répondre aux besoins de la population métropolitaine en proposant des événements, des services, des équipements et des infrastructures plus importants, mais dont le coût est réparti entre des contribuables et des usagers plus nombreux et plus aisés. Par un effet de ruissellement, ce sont les habitants d'un territoire plus large encore qui sont susceptibles de profiter de la métropolisation.

---

<sup>1</sup> Ch. Baudelaire, *Les Fleurs du Mal*, édition de 1861, Gallimard, coll. « Poésie », 2001, p. 125.

<sup>2</sup> Alors que la population de Toulouse a augmenté de 50 % entre 1962 et 2018, celle de Fonsorbes, en périphérie, a bondi de 1 494 % sur la même période. La population de Montpellier a certes cru de 144 % entre 1962 et 2018, mais la hausse a été plus importante encore à Mauguio, en périphérie : + 343 % sur la même période.

<sup>3</sup> Voir J.-B. Forray, « Le président des métropoles », *La Gazette des communes*, 6 novembre 2017, p. 3.

<sup>4</sup> Voir « métropole », in Maurice Lachâtre, *Nouveau dictionnaire universel*, t. 2, p. 694, Paris, 1870.

<sup>5</sup> Voir C. Van Puymbroeck, R. Reynard, « Répartition géographique des emplois : les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *INSEE Première*, février 2010, n° 1278, 4 p.

<sup>6</sup> Voir C. Rozenblat, P. Cicille, *Les villes européennes : analyse comparative*, La Documentation française, 2003, 96 p.

Le phénomène est apparu si positif au législateur qu'il a souhaité l'accompagner en structurant mieux l'espace urbain et en le dotant d'institutions propres. La création des communautés urbaines dès 1966 puis du statut de métropole en 2010 en est l'illustration. Toutefois, ces modèles d'intégration ont longtemps été boudés. À Marseille, il a fallu attendre 1992 pour qu'une simple communauté de communes soit mise en place. Nice quant à elle est restée plusieurs années la seule métropole de France. Finalement, l'importance croissante du marketing territorial, la forte rivalité entre des aires urbaines proches et parfois la perte du statut de chef-lieu de région expliquent l'engouement né après les réformes territoriales de 2014-2015 pour le statut de métropole. Mais l'âge d'or fut de courte durée. Vers le centre semblent aujourd'hui converger de nombreuses critiques comme la crise des gilets jaunes l'a montré<sup>7</sup>. La métropolisation changerait la ville en un monstre menaçant et vorace, broyant les territoires périphériques. Elle se traduirait par une domination de la ville et de l'intercommunalité centrales, asséchant les territoires périphériques, et nuirait au développement des villes moyennes. Les métropoles sont accusées de reproduire à leur échelle le centralisme parisien<sup>8</sup>. L'État lui-même paraît se détourner des métropoles pour valoriser les villes moyennes, comme s'il fallait absolument choisir entre ces deux types de territoire. Le plan national « Action Cœur de ville » cherche ainsi à mobiliser et coordonner différents acteurs pour lutter contre la désertification commerciale et démographique de 222 communes. La méfiance que génèrent les métropoles et les plus grands pôles urbains invite à vérifier si la métropolisation assure au centre un réel ascendant sur les territoires périphériques. En réalité, la métropolisation ne s'opère pas à territoire constant si bien que l'idée même de concentration est interrogée. En effet, les aires urbaines s'étalent et la ville se dilue, en englobant des espaces de moins en moins ruraux sans être véritablement urbains. Ce tiers espace, difficile à qualifier, périurbain ou périrural, conduit à revoir les rapports de force, au détriment d'un centre dont l'influence se réduit au sein des intercommunalités (I) comme au sein des aires urbaines (II).

---

<sup>7</sup> Voir H. Soutra, « Ces villes sous le feu des critiques », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 12 mai 2021, p. 21.

<sup>8</sup> Sur cette question, voir J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, Le portulan, 1947, 414 p.

## **I. L’effacement de la ville centre au sein de son intercommunalité**

En créant les communautés urbaines en 1966, le législateur a souhaité dépasser l’échelle des communes, définitivement trop étroites pour répondre aux enjeux contemporains. Avec les progrès de l’intercommunalité, plusieurs villes centres ont été marginalisées dans la mesure où leur démographie et leur périmètre ne leur permettaient pas de s’imposer naturellement dans ces nouveaux ensembles (A). Et quand la géographie humaine ne suffit pas à contenir l’influence du centre, le législateur a mis en place des garde-fous artificiels qui consistent à assurer une sur-représentation des plus petites communes dans ces ensembles souvent fragmentés (B).

### **A. La marginalisation de la commune centre dans de grands ensembles**

La constitution de grands ensembles fragilise la position des communes que la démographie ne suffit pas à imposer dans les premiers rôles. Cela se reflète au sein des deux organes majeurs des intercommunalités : le conseil (1) et le bureau (2).

#### *1. La composition de l’organe délibérant : le reflet fidèle de la démographie défavorable de certaines communes centres*

La question des rapports démographiques entre la ville centre et le reste du territoire intercommunal n’est jamais posée par le législateur au moment de la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le législateur et les élus locaux ont plutôt privilégié la constitution d’EPCI avec une population relativement importante, indépendamment des équilibres démographiques centre / périphérie. Or ces équilibres, et ces déséquilibres, ont un impact ensuite sur la gouvernance, notamment dans les zones urbaines où les disparités sont très importantes. En effet, pour la composition de l’organe délibérant des métropoles et des communautés urbaines, le législateur affirme « garanti[r] une représentation essentiellement démographique »<sup>9</sup>. Sur les vingt-et-une métropoles-EPCI, quatorze sont dominées démographiquement par la périphérie. Par conséquent,

---

<sup>9</sup> Article L. 5211-6-1, CGCT.

dans ces quatorze EPCI, les conseillers viennent majoritairement de la périphérie et les (dés)équilibres démographiques paraissent effectivement plutôt bien respectés.

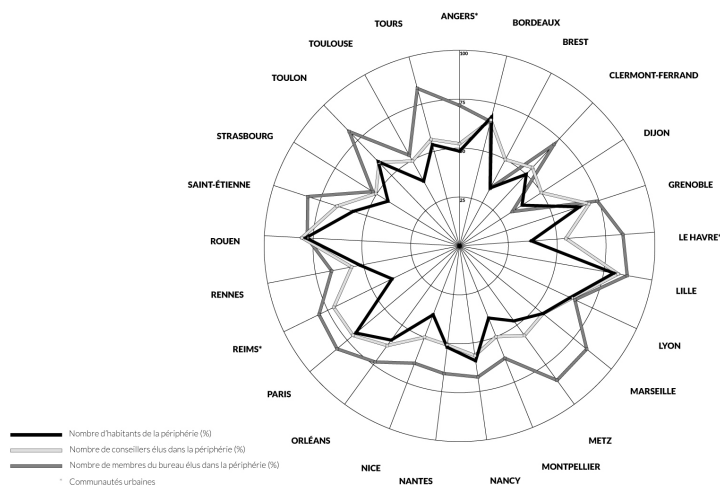


Figure 1. Équilibres démographiques et politiques centre / périphérie au sein des organes des métropoles et de communautés urbaines

Moins de 20 % des conseillers métropolitains de la métropole européenne de Lille et de la métropole de Rouen représentent ainsi la ville centre. Dans ces conditions, le poids politique de la ville centre ne peut être que limité, ce que confirme par exemple la situation politique chahutée de la métropole de Tours. La démission surprise du président Schwartz en 2021 a donné lieu à un véritable affrontement centre / périphérie, au-delà des clivages politiques. Alors que la ville centre a été gagnée en 2020 par une alliance de gauche, des socialistes de la métropole ont quant à eux privilégié une union avec la droite, soutenue par des maires de petites communes qui voyaient sans doute là l'occasion inespérée de s'affirmer face à la commune centre.

## 2. La composition du bureau : le miroir grossissant de la démographie défavorable de certaines communes centres

Le poids politique réduit de la ville centre, lié à sa population, se traduit souvent par une très nette sous-représentation au sein du bureau de l'intercommunalité. Or le bureau est un organe clé dans la gouvernance en raison des délégations qu'il reçoit du conseil intercommunal et de sa composition restreinte. D'ailleurs, les difficultés de gouvernance nées de la fin de la cogestion à Bordeaux ont conduit le président de la

métropole à proposer la réintégration des maires de l'opposition au sein du bureau pour assurer une « cohabitation plus forte »<sup>10</sup>. Le législateur n'a cependant pas prévu que la composition de cet organe tienne compte des équilibres démographiques. Et ce que la loi n'a pas imposé, les communes centres n'ont pas toujours été en mesure de l'obtenir<sup>11</sup>. Hormis à Lyon, Bordeaux et Rouen, où la composition du bureau reflète assez fidèlement ces équilibres démographiques, les douze autres métropoles où les habitants de la commune centre sont moins nombreux que ceux de la périphérie ont un bureau largement dominé par les élus de la périphérie, sans rapport avec les équilibres démographiques. La situation est particulièrement critique pour les communes centres dont la majorité municipale siège au sein de l'opposition intercommunale. Bien que 46 % des habitants de la métropole de Tours habitent dans la commune centre, seulement 17 % des membres du bureau représentent cette commune.

Outre leur démographie défavorable, les communes centres peuvent également être marginalisées en raison de la fragmentation des grands ensembles urbains.

## **B. La marginalisation de la commune centre dans des ensembles fragmentés**

La fragmentation politique au sein des plus grands ensembles urbains a conduit à une sur-représentation de la périphérie au sein des organes de l'intercommunalité. Cela marque l'échec du législateur à rompre avec la commune au moins dans ces espaces particuliers.

### *1. Une fragmentation responsable de la sur-représentation de la périphérie*

La sur-représentation de la périphérie est évidente dans les organes dont la composition est égalitaire. Ainsi, chaque commune dispose d'un siège au sein de la conférence des maires, quelle que soit sa taille. Alors que le rôle de cette conférence ne saurait être négligé<sup>12</sup>, la fragmentation des plus grands ensembles urbains confère à des maires de petites

---

<sup>10</sup> A. Anziani, in X. Sota, « Le président Anziani remet la droite en selle », *Sud-Ouest*, 25 novembre 2021, p. 20.

<sup>11</sup> Voir figure 1.

<sup>12</sup> Voir Cour des comptes, *La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant*, 2020, p. 56 et s.

communes périphériques un poids politique sans rapport avec la démographie de leur commune. De telles distorsions apparaissent plus problématiques encore lorsqu'elles concernent l'organe délibérant, sur lequel l'administration de l'intercommunalité repose.

Si le législateur paraît s'attacher au respect des équilibres démographiques pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, cette règle n'est en réalité appelée à jouer que contre la commune centre. En effet, une commune centre ne peut pas prétendre à une représentation supérieure à son poids démographique dans l'EPCI, contrairement aux communes moins peuplées. En revanche, elle peut être sous-représentée. Ainsi, lorsqu'une commune concentre plus de la moitié des habitants de l'intercommunalité, « seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué »<sup>13</sup>. Le législateur apporte certes un correctif, mais sa portée ne suffit pas à assurer à la commune centre une représentation équivalente à son poids démographique. Surtout, cela suppose l'accord de « la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci ». Le recours à ce correctif est donc compliqué par la fragmentation des intercommunalités puisque les communes périphériques ont là l'occasion de brider la représentation du centre, de se distribuer davantage de sièges et donc de conforter leur position. De fait, dans plusieurs métropoles et dans les plus grandes communautés urbaines, l'équilibre politique centre / périphérie est à rebours des équilibres démographiques : si elles concentrent plus de la moitié de la population de l'intercommunalité, les communes centres n'y détiennent pas plus de la moitié des sièges<sup>14</sup>. Pis encore, Metz et Strasbourg sont minoritaires en nombre de conseillers métropolitains malgré leur population majoritaire. Toulouse quant à elle dispose certes d'une très courte majorité de sièges, mais sans proportion avec son poids démographique dans l'agglomération. Dans plusieurs de ces métropoles et communautés urbaines, les communes périphériques ont d'ailleurs mis à profit leur poids politique au sein de l'organe délibérant pour se réserver l'essentiel des sièges du bureau. C'est effectivement

---

<sup>13</sup> Article L. 5211-6-1, CGCT.

<sup>14</sup> Voir figure 1.

dans ces EPCI que les écarts entre représentation au bureau et poids démographiques sont les plus grands, au détriment du centre. Bien que le Havre concentre 63 % des habitants de la communauté urbaine, seuls 16 % des membres du bureau sont havrais.

En outre, le législateur impose que chaque commune dispose d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant de l'EPCI<sup>15</sup>. Plus il y a de communes et plus ces communes sont petites, moins les habitants du centre seront bien représentés. Les Marseillais avec leurs 108 conseillers métropolitains sont ainsi 65 fois moins bien représentés que les 123 habitants de Saint-Antonin-sur-Bayon avec leur unique conseiller métropolitain.

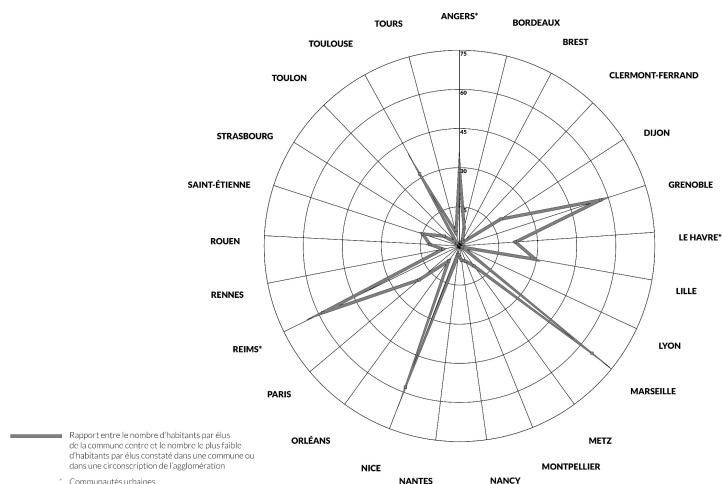


Figure 2. Distorsion entre la représentation des habitants de la commune centre et celle des habitants des communes ou des circonscriptions périphériques

L'eurométropole de Lille, qui compte plus de 1,1 million d'habitants, est quant à elle présidée par un conseiller élu dans une commune de 913 habitants, ce qui pose d'évidentes questions de légitimité.

Ces distorsions s'expliquent par le refus du législateur de rompre avec la commune et de promouvoir la supracommunalité.

## 2. L'occasion manquée de rompre avec la commune

Le législateur n'a pas toujours absolument cherché à représenter et, *a fortiori*, à sur-représenter les petites communes périphériques au détriment du centre. La loi du 31 décembre 1966 créant les

<sup>15</sup> Article L. 5211-6-1, CGCT.

communautés urbaines et imposant la formule à quatre agglomérations prévoyait ainsi que, à défaut d'accord entre les communes membres, les communes dont la démographie ne permettait pas de prétendre à l'obtention d'un siège pouvaient ensemble participer à la répartition des sièges, en tenant compte par conséquent de leur population totale. Les sièges ainsi obtenus étaient ensuite pourvus au scrutin majoritaire de liste<sup>16</sup>. Par conséquent, certaines communes pouvaient n'être pas représentées au sein de l'organe délibérant de la communauté urbaine<sup>17</sup>. La rupture est également consommée avec la création de la métropole de Lyon en tant que collectivité territoriale. L'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains a conduit à la définition de circonscriptions rapprochant les plus petites communes qui ne seront pas toutes représentées dans l'hémicycle métropolitain. C'est la raison pour laquelle les Lyonnais sont presque aussi bien représentés que les habitants des autres circonscriptions. Et c'est aussi à Lyon que la distorsion en termes de représentativité des conseillers métropolitains est la plus faible<sup>18</sup>.

Il est permis de se demander dans quelle mesure la Constitution n'imposait pas au législateur de rompre avec la commune, comme il a tenté de le faire avec les communautés urbaines et comme il l'a fait à Lyon. Le Conseil constitutionnel a déduit des principes de libre administration des collectivités territoriales et d'égalité devant le suffrage que « la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante »<sup>19</sup>. S'il concède qu'« il peut être [...] tenu compte [...] d'autres considérations d'intérêt général », ce n'est que « dans une mesure limitée ». Parmi ces autres considérations d'intérêt général, figure « notamment [...] la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné ». Cependant, les écarts de représentation liés aux dispositions permettant une sur-représentation des petites

---

<sup>16</sup> Article 15, Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

<sup>17</sup> Voir D. Galimberti, S. Lobry, G. Pinson et N. Rio, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, 2014, p. 197.

<sup>18</sup> Voir figure 2.

<sup>19</sup> Cons. const., décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JO du 1<sup>er</sup> février 1995, p. 1706 ; Cons. const., décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, JO du 22 juin 2014, p. 10316.

communes paraissent dépasser les simples tempéraments au principe général de proportionnalité. D'une part, il est douteux que l'intérêt général commande que l'organe délibérant des intercommunalités puisse être dominé par des élus des communes périphériques, mais pas par les élus de la commune centre. Au contraire, le *leadership* de la commune centre permet de donner un cap à l'action intercommunale. D'autre part, les distorsions nées de la représentation minimale des plus petites communes justifient ensuite des correctifs de la part du législateur qui non seulement laissent des écarts toujours significatifs entre les communes les plus peuplées et celles les moins peuplées<sup>20</sup>, mais qui produisent ou aggravent par ailleurs des écarts avec d'autres communes<sup>21</sup>. Finalement, l'octroi d'au moins un siège pour toutes les communes n'est vraiment d'intérêt général que si la mesure se double d'une fusion des plus petites communes. Pourtant, le Conseil d'État a assuré, trop brièvement pour emporter la conviction, que l'article L. 5211-6-1 du CGCT ne viole pas la Constitution<sup>22</sup>. Et le Conseil constitutionnel quant à lui n'a pas relevé *a priori* d'inconstitutionnalité<sup>23</sup>.

Si la traduction de la métropolisation par les institutions intercommunales a conduit à diminuer le poids politique de la commune centre, l'effacement du centre par rapport à la périphérie peut aussi se vérifier dans les relations entre l'intercommunalité centrale et l'aire urbaine.

## **II. L'effacement de l'intercommunalité centrale au sein de son aire urbaine**

Le législateur définit l'intercommunalité comme l'association de communes au sein d'un espace de solidarité. Cependant, les périmètres administratifs se brouillent considérablement dans la mesure où le législateur invite les intercommunalités les plus urbaines à s'ouvrir vers l'extérieur. L'objectif est de renforcer la solidarité avec des

---

<sup>20</sup> Voir figure 2.

<sup>21</sup> Voir sur ce point Cons. const., décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*, JO du 21 février 2016, texte n° 24.

<sup>22</sup> Voir CE, 15 avril 2016, req. n° 396912, *Communauté d'agglomération du Grand Besançon*, inédit.

<sup>23</sup> Voir Cons. const., décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, JO du 10 mars 2015, p. 4361.

intercommunalités et des communes voisines. La métropole ou la communauté urbaine doit donc savoir faire passer ses intérêts au second plan et s'effacer pour faire émerger un espace de solidarité plus vaste. À cette fin, la responsabilité des intercommunalités centrales vis-à-vis des territoires voisins est particulièrement mise en avant (A). Mais rien ne semble garantir que cette solidarité joue dans les deux sens, au risque de laisser penser que les plus grandes intercommunalités n'ont aucun défi propre à relever et tout à partager (B).

#### **A. La mise en avant de la responsabilité des grandes intercommunalités vis-à-vis des territoires voisins**

Les plus grands ensembles urbains sont composés d'une intercommunalité centrale autour de laquelle gravitent des intercommunalités « voisines » et non plus « périphériques ». Si l'ambition de cette précaution sémantique est d'installer par les mots une égalité entre des territoires en réalité très différents, le recours à une terminologie moins connotée révèle les tensions qui peuvent exister. L'idée de centre s'efface en même temps que celle de périphérie est refusée. La coopération avec ces territoires et d'autres collectivités territoriales permet de dépasser le seul intérêt des plus grandes intercommunalités urbaines (1). Toutefois, l'implication des territoires voisins est variable (2).

##### *1. La coopération interterritoriale pour contenir la menace venant des intercommunalités centrales*

Le législateur lui-même a insisté sur la responsabilité des plus grandes intercommunalités à l'égard des territoires voisins. Les métropoles sont ainsi appelées à « concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » et à agir « dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré »<sup>24</sup>. Ces indications ne sont prévues que pour les métropoles, ce qui laisse à penser que leur développement est autant une chance pour les territoires voisins qu'une menace. D'une certaine façon, cela déresponsabilise les territoires voisins dont les échecs devraient être imputés à la proximité d'une métropole plutôt qu'à leurs propres choix. Par exemple, si Libourne redoute l'attractivité commerciale de la

---

<sup>24</sup> Article L. 5217-1, CGCT

métropole de Bordeaux pour le dynamisme de son centre-ville, cette ville moyenne semble en revanche bien moins préoccupée par la prolifération de grandes enseignes en périphérie, qui est interprétée comme un signe de « bonne santé économique du territoire »<sup>25</sup>. Et il suffira ensuite de réclamer que la métropole partage ce que Libourne n'a pas su conserver.

En tout état de cause, convaincues de leurs responsabilités, les métropoles notamment ont développé des outils contractuels avec les territoires voisins dans une logique interterritoriale<sup>26</sup>. La métropole de Tours a ainsi multiplié les contrats de réciprocité avec les différentes intercommunalités d'Indre-et-Loire pour approfondir le dialogue sur des problématiques communes. Bordeaux Métropole quant à elle espère que la promotion des territoires voisins comme Val de Garonne Agglomération lui permettra de surmonter les difficultés liées à la congestion. Cette coopération peut également associer l'État ou d'autres niveaux de collectivités territoriales. D'ailleurs, la formule du syndicat mixte ouvert permet de donner une dimension institutionnelle à ces coopérations multiniveaux, au-delà de la contractualisation. Ces démarches interterritoriales amènent l'intercommunalité centrale à se fondre dans un ensemble géographique plus vaste. En revanche, l'implication des territoires voisins s'avère variable.

## *2. L'implication variable des territoires voisins*

Si les territoires voisins semblent très volontaires pour multiplier les espaces de dialogue avec l'intercommunalité centrale au sein des plus grands ensembles urbains, leur implication varie en revanche lorsque des opérations concrètes sont envisagées et surtout lorsqu'il s'agit de les financer. Pour régler les problèmes de mobilité au sein de l'aire urbaine bordelaise, la région et plusieurs établissements publics de coopération intercommunale se sont associés au sein d'un syndicat mixte, Nouvelle-Aquitaine Mobilités. Plusieurs « bassins » ont été créés pour correspondre au mieux aux flux de voyageurs. À ce jour, le bassin Gironde-et-Garonne réunit seulement trois des huit autorités organisatrices de la mobilité (AOM) du département de la Gironde, autour de la région. Une communauté d'agglomération n'a pas adhéré

---

<sup>25</sup> P. Belhache, « Quel équilibre entre centre-ville et périphérie ? », *Sud-Ouest*, 26 novembre 2021, p. 24

<sup>26</sup> Voir M. Vanier, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, 2008, Economica, 160 p.

et aucune communauté de communes n'est membre. D'ailleurs, l'idée de récupérer la compétence d'organisation des mobilités n'a pas vraiment soulevé l'enthousiasme des communautés de communes girondines. Alors que les statuts du syndicat mixte le prévoient, aucun versement mobilité additionnel n'est prélevé sur le territoire de toutes ces intercommunalités qui ne sont pas membres, mais qui sont desservies. À vrai dire, le syndicat mixte se révèle lui-même peu investi dans les projets de mobilités, financièrement portés par Bordeaux Métropole notamment. Celle-ci demeure la seule intercommunalité girondine engagée dans ces projets de mobilités, qui permettront aux contribuables de la quitter d'autant plus facilement pour des territoires à l'accessibilité renforcée (et à la fiscalité sans doute plus clémente)<sup>27</sup>. Les territoires voisins tireront en effet bénéfice de ces projets puisqu'il s'agit d'augmenter la fréquence de passage des trains et l'amplitude horaire dans la métropole et en dehors. Pourtant, si le législateur habilite les seules métropoles et communautés urbaines à « contribuer au financement d'un service ferroviaire régional de voyageurs ou d'un service en gare *situés dans leur ressort territorial* »<sup>28</sup>, il n'est pas certain qu'elles puissent ainsi assumer même en partie un surcroît de desserte dans les territoires voisins.

Mais après la crise des gilets jaunes, la bonne volonté des métropoles reste une aubaine que ni l'État, ni les régions, ni les territoires voisins ne remettront en cause, d'autant plus que les intercommunalités centrales semblent se satisfaire parfois d'une solidarité à sens unique.

---

<sup>27</sup> Pour le financement des « cars express », voir l'article 4.2 de la convention de financement 2020-2027 de la ligne régionale de cars express Créon < Bordeaux [\[https://www.bordeaux-metropole.fr/content/download/128616/file\\_pdf/22\\_Convention\\_mise\\_en\\_forme\\_V11592389257793.pdf\]](https://www.bordeaux-metropole.fr/content/download/128616/file_pdf/22_Convention_mise_en_forme_V11592389257793.pdf). Pour le financement du « RER métropolitain », voir par exemple l'article 7 du protocole-cadre relatif à la gouvernance et au financement des études nécessaires à la mise en œuvre du volet ferroviaire de la feuille de route du RER métropolitain bordelais [\[https://www.bordeaux-metropole.fr/content/download/133633/file\\_pdf/237\\_DTNA\\_CFi\\_Protocole\\_Cadre\\_A8\\_2010211603445370810.pdf\]](https://www.bordeaux-metropole.fr/content/download/133633/file_pdf/237_DTNA_CFi_Protocole_Cadre_A8_2010211603445370810.pdf)

<sup>28</sup> Article L. 2121-3-1, code des transports. Nous soulignons.

## **B. La solidarité parfois défailante vis-à-vis des grandes intercommunalités**

La solidarité que les intercommunalités centrales mettent en œuvre à l'égard des territoires voisins n'est pas toujours réciproque. Ces intercommunalités restent notamment confrontées à des logiques défensives (1) alors que les autres niveaux de collectivités territoriales ne jouent pas toujours pleinement leur rôle en matière de solidarité territoriale (2).

### *1. Les logiques défensives persistantes des territoires voisins les plus proches*

En invitant les seules métropoles à « concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional »<sup>29</sup>, le législateur laisse entendre qu'il était inutile de le préciser pour les autres catégories d'intercommunalités. Cependant, la construction des agglomérations témoigne de ce que certaines intercommunalités se sont justement mises en place pour bloquer la solidarité vis-à-vis du centre, qui n'est pas le seul à concentrer des richesses et qui doit surtout assumer des charges de centralité<sup>30</sup>. La correspondance entre le périmètre institutionnel et le territoire vécu par les habitants reste souvent très imparfaite et des intercommunalités défensives continuent d'exister. D'ailleurs, la métropolisation, paradoxalement, leur a permis d'échapper à des pressions plus appuyées pour fusionner avec l'intercommunalité centrale puisque la croissance démographique en périphérie leur a souvent assuré une population de plus de 15 000 habitants<sup>31</sup>. La persistance de la fragmentation intercommunale évite certes de fondre les communes centres dans des ensembles encore plus vastes alors qu'elles sont déjà peu et parfois sous-représentées. Mais l'étroitesse de leur périmètre n'a pas donné un argument aux métropoles et aux communautés urbaines pour refuser la solidarité vis-à-vis de territoires voisins qui se sont parfois construits contre elles.

---

<sup>29</sup> Article L. 5217-1, CGCT.

<sup>30</sup> Voir E. Négrier, « L'invention politique de l'agglomération », in F. Baraize et E. Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2001, p. 290 et s. ; C. Jebeili, « La réforme de l'intercommunalité », *POUR*, 2011, n° 209 et 210, p. 49 et s.

<sup>31</sup> Voir article L. 5210-1-1, CGCT.

Par conséquent, les intercommunalités centrales auraient tout intérêt à s'agrandir. Les ressources des territoires non plus voisins mais bel et bien intégrés pourraient enfin être mobilisées afin de renforcer la solidarité dans le sens centre – périphérie, mais aussi dans le sens inverse. Il est sans doute nécessaire de ce point de vue de rappeler que, si la métropolisation s'analyse comme une concentration de richesses, le centre paraît parfois concentrer surtout la pauvreté. En tout cas, les métropoles et les communautés urbaines sont bien moins homogènes que l'organisation d'une solidarité à sens unique le laisse à penser. En réalité, s'il existe des territoires voisins déshérités, souvent trop éloignés du centre pour bénéficier de son dynamisme, bien des territoires jouxtant les métropoles et les communautés urbaines ont su attirer des entreprises et une population aisée.

Dès lors que le centre ne peut pas politiquement s'appuyer sur l'étroitesse de son périmètre pour refuser d'intervenir dans les territoires voisins, la constitution d'intercommunalités plus grandes semble d'autant plus intéressante que les autres niveaux de collectivités territoriales sont parfois en retrait en matière de solidarité territoriale.

## *2. D'autres niveaux de collectivités territoriales parfois en retrait en matière de solidarité territoriale*

La région et le département ont des compétences sur lesquelles s'appuyer pour lutter contre les disparités. Alors que la première est chef de file pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, le second l'est pour la solidarité des territoires. Pourtant, certaines de ces collectivités laissent les intercommunalités centrales assumer une grande part de la solidarité vis-à-vis des territoires voisins. Dans ces conditions, les ressources des intercommunalités centrales mises à contribution ne peuvent pas être mobilisées pour défendre leurs intérêts propres. À ce titre, il peut paraître étonnant que Bordeaux Métropole finance à parité avec la région des projets de mobilités pour lesquels cette dernière est maître d'ouvrage et qui profitent autant, voire davantage, aux territoires voisins qu'à la métropole elle-même. Si la métropole est mise à contribution, les autres intercommunalités devraient l'être également et assumer, au moins collectivement, une part égale. À supposer qu'elles ne le puissent pas, pour des raisons financières ou juridiques, leur part devrait alors être assumée par la région, laquelle est d'ailleurs l'AOM dans les communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence

d'organisation des mobilités. Le département s'est quant à lui illustré jusque-là par son absence dans de tels projets, notamment pour prendre en charge, totalement ou en partie, la part qui pourrait incomber aux territoires voisins.

Enfin, les défis propres aux métropoles et aux communautés urbaines peuvent également appeler la solidarité des autres niveaux de collectivités territoriales. La comparaison entre différentes métropoles tend à montrer que toutes ne bénéficient pas du même soutien. En Gironde, la politique du département en matière de solidarité le conduit même à nier le périmètre de la métropole de Bordeaux, sinon la métropole elle-même. Celle-ci n'apparaît donc pas comme un espace de solidarité et se trouve au contraire éclatée entre quatre « territoires de solidarité »<sup>32</sup>. Il est difficile de ne pas faire le lien entre cette stratégie consistant à diluer les frontières métropolitaines et les projets de réformes territoriales qui menacent de temps en temps l'unité départementale sur le modèle de la métropole de Lyon. À vrai dire, puisque la métropole aide les territoires voisins, parfois sans le département dont le soutien peut être aléatoire, l'idée de transformer les métropoles en collectivités territoriales pour leur confier les compétences des départements et leurs ressources gagne en pertinence.

En cherchant à répondre à la métropolisation, le législateur et les acteurs locaux ont contribué, à dessein ou non, à l'effacement du centre à toutes les échelles. C'est que la métropolisation est intimement liée au phénomène d'étalement urbain. Si les principales aires urbaines concentrent toujours plus d'activités, de ressources et d'habitants, leur territoire s'agrandit aussi toujours davantage. Cet étalement urbain est la preuve même de ce que le centre n'a pas su et n'a pas pu maîtriser le développement anarchique de sa périphérie, immédiate d'abord et plus lointaine désormais. La plupart des problèmes nés de la métropolisation trouvent ici leur origine. Ces problèmes conduisent aujourd'hui à se détourner des métropoles pour y préférer les villes moyennes. Toutefois, ce qui a affecté les métropoles frappera plus durement encore les villes moyennes. Et la mise en avant de ces villes cache mal l'attrait bien plus important, et plus menaçant, de leur périphérie.

---

<sup>32</sup> Voir la carte des territoires de solidarité dessinée par le département de la Gironde [<https://www.gironde.fr/sites/default/files/2020-07/A0-carte%20pactes-communes-cantons-2020-maq05.pdf>].