

La mise en métropole des grandes villes françaises

Éléments de contexte et questions de recherche

Caractérisée par l'émiettement de ses communes et la multiplication de ses échelons décentralisés, la France, à l'instar de bien d'autres pays, réfléchit aujourd'hui à la rationalisation du découpage des pouvoirs locaux.

Dans ce mouvement de fond qui concerne tous les niveaux d'administration locale, le débat sur la constitution de vastes métropoles prend une place particulièrement importante. Comptant 36680 communes, 100 départements, plus de 14 000 établissements publics de coopération intercommunaux et 13 régions la France est historiquement caractérisée par un maillage extrêmement fin de pouvoirs locaux élus au suffrage universel aux compétences étendues depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Depuis plus de 15 ans, tous les gouvernements successifs, quelle que soit leur couleur politique, ont cherché à rationaliser et à simplifier cette organisation qui induirait deux problèmes de fond. Le premier concerne la multiplication des niveaux de collectivités et le second le grand nombre de collectivités au sein d'un même niveau, à l'image des 36700 communes. L'action publique territoriale doit alors composer avec cette double caractéristique. Aux montages partenariaux induits par l'enchevêtrement des niveaux de compétences s'ajoute bien souvent la nécessité de fédérer les collectivités d'un même échelon.

Cet émiettement au sein d'un même niveau contribue parfois à transformer en fiction juridique l'égalité des collectivités. Les 36 680 communes françaises sont de taille extrêmement disparate. 926 communes ont moins de 50 habitants, et seulement 934 comptent plus de 10 000 habitants. Paris, la commune la plus peuplée, comporte plus de 2 millions d'habitants.

L'encadré ci-dessous de la répartition des communes par taille fournie chaque année par la DGCL montre clairement ces inégalités démographiques.

Sur 36 568 communes :

- 2,5 %, soit 926 communes ont moins de 50 habitants ;
- 55 %, plus d'une commune sur deux, soit plus de 20 000 communes, ont moins de 500 habitants ;
- 74 %, soit plus de 27 000 communes, ont moins de 1000 habitants ;
- 90 %, soit plus de 32 000 communes, ont moins de 3000 habitants.

Outre leur nombre, ce qui caractérise la France c'est finalement la taille extrêmement réduite de ses communes qui souvent ne disposent pas des moyens humains et financiers nécessaires pour exercer convenablement les compétences que leur attribue la loi et ne peuvent prendre effectivement en charge des projets d'aménagement, même de taille réduite. Compte tenu de ces disparités, le nombre moyen d'habitants dans les communes françaises (1700) ne veut pas dire grand-chose. Un village isolé de 100 habitants et une grande ville de 500 000 habitants disposent des mêmes compétences, mais leurs ressemblances s'arrêtent là. Cette faiblesse en termes de capacité d'action qui caractérise le maillage communal français justifie depuis de longues décennies la volonté de pousser les communes à se regrouper. Si cette parcellisation a longtemps été compensée, en matière d'aménagement du territoire ou de politiques sociales, par la présence de l'État local sous la forme de direction départementale pour chacun des grands ministères, la réforme de l'État,

et la très forte contraction des services déconcentrés, a laissé les collectivités seules aux prises avec les enjeux territoriaux.

À l'autre extrémité, l'analyse de la taille des communes françaises met en évidence une autre fragilité d'un pays qui mis à part Paris ne dispose pas de grandes communes de taille mondiale ou tout au moins européenne. Si la France compte 110 villes moyennes ayant entre 50 000 et 300 000 habitants, elle ne compte que 5 villes de plus de 300 000 habitants. Parmi ces 5 villes, seule Paris dépasse le million d'habitants (2,23 millions), la seconde ville française est Marseille avec 860 000 habitants, et la troisième Lyon (483 000 habitants), là ou un pays comme l'Allemagne est maillé d'un réseau de villes de plus d'un million d'habitants chacune.

1 - L'intercommunalité, vieux débat

La première organisation juridique intercommunale fut le syndicat de communes créé par la loi du 22 mars 1890. En 1959, furent créés les syndicats à vocation multiple et le district. Après plus de 120 ans d'existence, les vocations des 15 000 SIVU et SIVOM sont en 2015 extrêmement variées. Ils constituent ce que l'on qualifie parfois une « intercommunalité de tuyau », c'est-à-dire un moyen pour les collectivités de mutualiser compétences et financements dans un champ technique d'intervention bien particuliers : adduction d'eau, station d'épuration, collecte et gestion des déchets, éclairage public... la liste est longue des compétences mutualisées pour des raisons d'organisation ou de coût.

Avec les lois de décentralisation de 1982, bien des compétences ont été transférées aux collectivités, accroissant d'autant les risques de fragmentation du territoire national et laissant, on l'a dit, les collectivités souvent démunies. La décentralisation a donc été compensée par la multiplication d'outils et de procédures visant, autant que faire se peut, à mettre en cohérence les différentes initiatives locales. Dans le cadre de ce débat jamais achevé, depuis plus de 20 ans les lois d'organisation de la République s'essaient à un délicat équilibre entre liberté locale et mise en cohérence nationale, dans un jeu de balancier qui oscille tantôt vers le local, tantôt vers le national.

Le dossier de l'intercommunalité est rouvert lors du vote de la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992 qui crée deux nouvelles formes de regroupements communaux avant de connaître sa consécration avec la loi n° 99-386 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, qui vient créer le régime actuel de l'intercommunalité. De métropoles il n'est pourtant pas question dans la loi. A cette époque, les intercommunalités sont fondées sur le volontarisme des élus locaux. Si la loi crée trois grandes catégories d'EPCI (Etablissement Public de Coopération intercommunale) les découpages sont laissés à discrétion des élus municipaux et de leurs accords politiques. 17 ans après les lois de décentralisation, il ne s'agissait pas de brusquer les édiles par une politique nationale trop affirmée.

L'intercommunalité moderne, créée sous un gouvernement de gauche sur la base d'une adhésion volontaire des communes en 1999, a été rendue obligatoire 11 ans plus tard par un gouvernement de droite, par la loi du 16 février 2010, preuve que le dossier de l'intercommunalité traverse bien les principaux courants politiques. La loi du 16 décembre 2010 vise à achever et à rationaliser la carte des intercommunalités. Bien des travaux ont montré les limites de cette réforme. En dépit d'un succès quantitatif remarquable bien des découpages d'EPCI obéissent à une logique d'opportunité fondée sur des accointances territoriales et politiques. Même les communautés urbaines, devant rassembler plus de 500 000 habitants, peinent à couvrir la réalité des bassins de vie. À la fin de la décennie 2010, le constat est amer, les intercommunalités ont finalement réussi à redoubler l'émiettement du territoire et n'ont que peu contribué à faire naître de forts pouvoirs urbains. Comme l'écrit la

Cour des comptes dans son rapport au président de la République de 2005¹ : «*Le degré d'intégration territoriale s'avère en définitive inversement proportionnel à la taille de l'aire urbaine. Plus l'aire urbaine est importante, plus la fragmentation est forte* ».

Afin de sortir de cette situation, la loi de 2010 renforce les pouvoirs de contrainte des préfets qui peuvent désormais imposer à toutes les communes françaises d'appartenir à un EPCI voire négocier des modifications de périmètres pour coller aux réalités sociales et économiques. Depuis 2013 plus aucune commune n'est isolée en France, toutes doivent appartenir à une intercommunalité.

2 - La naissance des métropoles en France

Dans ce contexte le législateur a voulu aller plus loin et créer de vastes ensembles urbains capables de s'insérer dans l'économie mondiale. Là réside une grande nouveauté de la loi de 2010 qui crée trois nouveaux dispositifs pour rassembler les communes urbaines :

- Les métropoles. Celles-ci regroupent plusieurs communes formant un ensemble de 500 000 habitants pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social, afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion de son territoire. La métropole peut bénéficier de transfert de compétences du département, de la région, mais également de l'État à titre exceptionnel. Elle peut résulter d'une création *ex nihilo*, d'une transformation d'EPCI à fiscalité propre préexistant, avec ou sans extension de périmètre, ou encore d'une fusion d'EPCI. L'initiative appartient aux communes et, le cas échéant, au conseil communautaire, mais pas au préfet. La continuité territoriale entre les communes n'est plus exigée. La métropole se substitue aux EPCI inclus dans son périmètre. Le régime fiscal est aligné sur celui d'une CU. À noter, conformément à la demande de l'Association des maires de France, les députés ont rétabli en deuxième lecture l'autonomie fiscale et financière des communes membres d'une métropole, ainsi que l'accord des deux tiers des membres du conseil métropolitain pour le transfert des équipements de proximité.

- Le pôle métropolitain. Il regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont un de plus de 150 000 habitants (50 000 habitants dans les zones frontalières). La continuité territoriale entre les EPCI n'est pas exigée. Moins intégré que la métropole, le pôle est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés. Il a pour objet l'élaboration et le pilotage d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de recherche et d'enseignement supérieur, de culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT et le développement des infrastructures et des services de transport afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infradépartemental ou infrarégional.

- La commune nouvelle. Elle est créée en lieu et place de communes contiguës, à la demande des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet. La création d'une commune nouvelle nécessitera soit l'accord de tous les conseils municipaux des communes concernées, soit l'accord des électeurs de chacune de ces communes, consultés par référendum.

La loi de 2010 pose donc les bases de nouvelles formes d'intercommunalités plus intégrées et plus larges, mais dans le respect des principes de la loi de 1999, c'est-à-dire en respectant la liberté des communes. Ce qui explique qu'une seule métropole, celle de Nice, ait été créée à l'issue de cette loi, le 1^{er} janvier 2012.

1. Cour des comptes (2005). *L'intercommunalité en France, Rapport au président de la République*. Direction des journaux officiels, 387p.

Quatre ans plus tard, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Mapam, du 27 janvier 2014, vient renforcer encore davantage les outils de coopérations intercommunales. La loi conforte notamment le rôle des 16 pôles métropolitains français issus de la loi de 2010 en remplaçant la liste limitative des compétences qui leur étaient attribuées par une mission générale visant à « promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale ». Pour ce faire, ils peuvent également fédérer les départements et les régions.

La loi achève un tournant fondamental. Alors que les regroupements de communes étaient jusqu'à décidés par une négociation entre le préfet et les élus locaux, pour la première fois depuis 1966, c'est la loi qui impose le périmètre des nouveaux ensembles urbains. Les métropoles deviennent une création législative, marquant une nette rupture avec une politique de regroupement volontaire inaugurée en 1992.

Nice étant déjà en métropole sur la base du volontariat prévu par la loi de 2010 le texte prévoit la création au 1^{er} janvier 2015 de 10 métropoles de droit commun en remplacement des communautés de Lille, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Grenoble, Rennes, Rouen - et à certaines conditions Montpellier et Brest et de 3 métropoles à statut particulier, le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence (Tableau 1). Si la naissance de la métropole lyonnaise a été effective au 1^{er} janvier 2015 en revanche celles de Paris et de Marseille est repoussée au 1^{er} janvier 2016 compte tenu de nombreuses tensions politiques, la volonté de gouvernement de passer en force ayant été source de bien des conflits.

3 – Des métropoles pour quoi faire ?

Bien qu'il se soit réinvité récemment dans le débat français sur l'organisation du territoire, le terme de métropole est relativement ancien. Il renvoie à la volonté de l'État de créer des « métropoles d'équilibre » à partir de 1964 afin de rééquilibrer le territoire national au profit de la province. Plus qu'à des villes cette politique s'adressait déjà à huit ensembles urbains ou agglomérations : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes - Saint-Nazaire et Strasbourg. L'idée était de lutter contre le morcellement et la faible taille démographique des communes françaises pour favoriser la naissance d'ensembles urbains susceptibles de rivaliser avec les grandes villes européennes. En dépit d'une politique volontariste de transfert d'activités, les métropoles d'équilibre n'ont jamais réellement pu jouer ce rôle, prises en tenaille entre la croissance continue de la région parisienne et la multiplication des aires urbaines dans une France toujours plus périurbaine. Progressivement abandonnée au milieu des années 70, cette politique a connu le coup de grâce lors du vote des lois de décentralisation. À compter de 1982 l'air était au renforcement du pouvoir local dans le strict respect d'une autonomie fraîchement acquise.

Une crise économique persistante et la mondialisation croissante de l'économie vont pourtant contribuer à remettre au goût du jour le débat sur les métropoles. Certes, les visions ne sont plus les mêmes. Il ne s'agit plus pour un état providence de redistribuer les fruits de la croissance par de nombreux équipements répartis sur le territoire, mais de contribuer à faire naître de puissants pôles urbains². En ce sens, les dernières initiatives françaises sont loin d'être un phénomène isolé. Partout sur la planète la plupart des États favorisent aujourd'hui la naissance de pouvoirs urbains aptes à s'insérer dans les flux mondiaux, qu'ils soient économiques, culturels ou intellectuels. Le phénomène métropolitain, cette concentration des hommes et des activités dans un contexte de compétition accrue entre les

² Guieysse J.A. et Rebour T., « Crise, métropolisation, et aménagement », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Ville et capitalisme, mis en ligne le 19 décembre 2014, consulté le 06 août 2015. URL : <http://cybergeog.revues.org/26636> ; DOI : 10.4000/cybergeog.26636.

villes a fait l'objet de multiples innovations institutionnelles. Bien des pays observent leur armature urbaine en comparant la taille respective de leurs grandes villes et concentrations régionales perçues comme le gage d'une meilleure insertion dans l'économie monde. Les 20 dernières années montrent une accélération de ce phénomène un peu partout dans le monde.

La France n'échappe pas à ce phénomène. Le Grand Paris est régulièrement comparé au grand Londres et Marseille à ses rivales de Gênes et Barcelone. Dans cette course de vitesse visant à attirer hommes et capitaux la constitution de pouvoirs urbains intégrés aptes à piloter de grands projets d'aménagement semble être une recette partagée. Dans le cas de la France s'ajoutent à ces considérations des débats plus spécifiques comme celui de la simplification du mille-feuille territorial ou la volonté d'imposer une rationalisation de la carte intercommunale dans le but assumé de diminuer les dépenses publiques. Un dernier argument, celui de la solidarité territoriale, peut être avancé. Face à un État désargenté qui peine à assurer une politique traditionnelle de solidarité nationale entre les territoires il revient désormais aux communes les plus riches d'aider directement les plus pauvres.

4 – Des métropoles géographiquement a minima ?

Bien que dessinées par la loi les 13 métropoles françaises peinent encore à recouper leur aire urbaine, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1

	Nombre d'habitants	Nombre de communes	Habitants dans l'aire urbaine
Métropoles de droit commun			
Métropole de Nice Côte d'Azur	550 000	49	Plus de 1 000 000
Métropole européenne de Lille	1 193 244	85	1 158 306 (dans la seule partie française)
Métropole de Bordeaux	727 256	28	1 127 776
Métropole de Toulouse	714 332	37	1 232 398
Métropole de Nantes	582 159	24	873 153
Métropole de Rouen	486 519	70	652 898
Euro-métropole de Strasbourg	473 187	28	751 042 (dans la seule partie française)
Métropole de Grenoble	444 810	49	669 595
Métropole de Montpellier	423 842	31	549 491
Métropole de Rennes	413 953	43	671 845
Métropole océane de Brest	213 942	8	314 240
Métropoles à statut particulier			
Grand Paris	Environ 6,7 millions	124 plus éventuellement 47 communes limitrophes, 19 EPCI en 2014	Un peu plus de 12 millions
Grand Lyon	1 310 000	59 communes de l'ancienne Courly	2 100 000
Métropole Aix-Marseille-Provence	1 800 000	93 communes et 6 EPCI en 2014	1 600 000

5 - Absorber progressivement l'ensemble des compétences locales ?

Dans la loi de 2014, la métropole dispose d'une compétence générale en vue de proposer "un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional" (art. 43).

Pour ce faire, les métropoles s'adossent à un régime des compétences obligatoires des communautés urbaines que bien souvent elles viennent remplacer. SCOT, PLUI, mobilités... et de nombreuses compétences techniques restent donc au programme. Les nouveautés relèvent presque exclusivement du champ de l'environnement et de l'économie. En matière d'environnement la loi prévoit un certain nombre de transferts automatiques des communes à l'EPCI : eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations, gestion des déchets ménagers et assimilés, lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, contribution à la transition énergétique, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-énergie territorial, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, gestion de réseaux de chaleur, infrastructures de charge des véhicules électriques ou hybrides, gestion des plages concédées par l'État... En matière de développement économique, les métropoles voient leurs compétences étendues au copilotage des pôles de compétitivité et à l'accompagnement à l'enseignement supérieur et à la recherche notamment.

La vraie nouveauté n'est donc pas tant dans l'évolution des rapports au sein du couple commune / EPCI, elle concerne plutôt les rapports entre la nouvelle métropole et les collectivités de rang supérieur et l'État. Le texte prévoit notamment le transfert obligatoire aux métropoles des routes départementales à défaut de convention avec le département avant le 1er janvier 2017. Mais par voie conventionnelle, les nouvelles métropoles pourraient aller plus loin. Elles pourraient récupérer la gestion de l'attribution des aides pour le logement, l'action sociale, l'insertion ou les jeunes en difficulté notamment, compétences jusqu'à présent exercées par les départements. De même, la loi prévoit la possibilité pour la région de transférer à la métropole la construction et l'entretien des lycées et le développement économique. Enfin, l'État également pourra céder certaines de ses compétences au nouvel EPCI en particulier en matière d'aides au logement locatif social, d'aides à la pierre et de droit au logement. Plus intéressante, une métropole peut obtenir, à sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures jusque là relevant de l'État.

6 - La métropole, un exercice bien préparé dans les villes moyennes...

A l'analyse, les compétences comme les périmètres des métropoles reprennent assez fidèlement ceux des communautés urbaines auxquelles, dans un grand nombre de cas, elles viennent se substituer. Ce glissement explique que la création de ces nouveaux objets territoriaux n'ait pas suscité de mouvements forts de protestations. La plupart des territoires métropolitains de droit commun étaient déjà rodés à l'exercice. À travers les deux lois sur les métropoles le gouvernement poursuit la politique de mise en intercommunalité de la France par une stratégie des petits pas forçant juste ce qu'il faut les acteurs - élus - locaux. En définitive, autour des grandes villes de province la naissance des métropoles suit un sentier de dépendances faisant que les compétences comme les territoires évoluent à la marge. Ce n'est pas le moindre des paradoxes, alors que les métropoles appellent à penser de vastes ensembles urbains elles sont aujourd'hui un succès sur les aires urbaines de taille intermédiaire.

7 – ... mais peu goûté dans les grands territoires

Il n'en va pas de même pour les trois métropoles particulières autour des trois grandes villes françaises. À première vue la loi étonne. Si elle donne un statut métropolitain particulier aux trois grandes villes françaises c'est pour en diminuer fortement les compétences dans le cas

du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. La lecture des débats parlementaires montre des discussions vives entre l'Assemblée, favorable à des compétences proches de celles des métropoles de droit commun pour ces deux villes, et le Sénat, aux positions beaucoup plus minimalistes compte tenu de franches oppositions locales. Le texte de loi reflète finalement la volonté du Sénat de ne pas effrayer encore davantage les élus locaux sur les territoires concernés. En contrepartie de ces compétences minimales le gouvernement a inscrit dans la loi la longue liste des communes rattachées d'autorité au nouvel EPCI, venant rompre 15 ans de construction intercommunale fondée sur le volontariat. C'est ce changement d'échelle qui est l'élément le plus remarquable de la loi. A terme le Grand Paris va englober plus de la moitié des Franciliens, 171 communes et plus de 19 EPCI. La même chose est observable en Provence où la nouvelle métropole rassemble d'autorité presque toutes les communes et les EPCI du département des Bouches-du-Rhône, soit 93 communes et 1,8 million d'habitants.

Aux termes de la loi le Grand Paris aura des compétences obligatoires uniquement en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de politique locale de l'habitat et de la ville, de développement et aménagement économique, social et culturel et de protection et de mise en valeur de l'environnement. Compte tenu du flou de ces grandes compétences la plupart demanderont une définition précise de l'intérêt communautaire, avec le risque d'une définition *a minima*. Pour les autres compétences il est prévu une période transitoire durant laquelle les conseils de territoires exerceront les compétences aujourd'hui exercées par les différents EPCI. La loi prévoit également des possibilités de rétrocession de certaines compétences de la métropole en direction des communes. Si la loi a créé un seul EPCI à l'échelle de Paris et des trois départements de la petite couronne – avec possibilité pour les communes limitrophes de demander leur adhésion – force est de constater une rationalisation en trompe-l'œil puisque la loi officialise trois niveaux de pouvoirs – communes, conseils de territoire et EPCI du Grand Paris – qui devront apprendre à composer.

Le cas de la métropole provençale est tout à fait similaire. La fusion de six intercommunalités autour de Marseille se voit dans les faits nuancée par la création de conseils de territoire sur le périmètre des anciens EPCI. Si de par la loi la métropole marseillaise dispose des compétences des métropoles de droit commun, la réalité pourrait être différente compte tenu de la possibilité qui lui est offerte de rétrocéder une partie de ses compétences. Les conseils de territoire seront obligatoirement consultés par le conseil de métropole pour toute décision les concernant, ils pourront émettre des vœux et disposeront du droit de mettre les questions les concernant à l'ordre du jour du conseil de métropole. Comme pour le Grand Paris ils pourront se voir déléguer par la métropole l'exercice de certaines compétences. S'il n'y aura plus formellement qu'un seul EPCI au 1^{er} janvier 2016, le territoire provençal s'apprête lui aussi à expérimenter une toute nouvelle gestion à trois niveaux du bloc communal.

Le cas de Lyon s'appuie sur une logique inverse sans être pour autant plus satisfaisant. La loi vient ici au contraire acter l'existence d'un fort consensus local entre les anciennes communes de la communauté urbaine, au risque d'oublier une grande partie des territoires périphériques. Si le Grand Lyon est devenu l'intercommunalité la plus intégrée de France, c'est au prix d'un découpage *a minima*. Comme le résumait D. Behar, P. Estève et M. Vanier « *le maire de Lyon et président de la communauté urbaine a préféré renoncer à toute perspective d'alliance élargie aux marges de la nouvelle métropole, en la soustrayant du cadre départemental englobant (qui inclut la plateforme aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry), pour mieux renforcer sa liberté d'action interne : une métropole de niveau de compétences ans équivalent en France, mais dans un périmètre étroit et quasi inchangé depuis la création en 1969 de la Courly* »³. Sur ce territoire très intégré, la loi fixe comme mission au nouvel EPCI « d'améliorer la compétitivité et la solidarité » et lui attribue

³ Behar B., Estève P. et Vanier M., Réforme territoriale, avis de décès de l'inter territorialité ?, Métropolitiques, revue en ligne, www.metropolitiques.eu/Réforme-territoriale-avis-de-deces.html, 2014, p. 4.

notamment toutes les compétences en matière d'insertion et de protection des publics fragiles jusque là exercées par le conseil général. Comme pour les métropoles de droit commun la métropole pourra également négocier par voie conventionnelle de nouvelles compétences auprès de la région et de l'État.

Dans les trois grandes villes françaises, le processus de mise en métropole nécessitera sans doute encore de longues étapes.

8 - Un test sur la capacité de l'État à organiser le jeu local

À travers la naissance des métropoles, l'État vient tenter d'organiser le jeu des pouvoirs locaux en offrant des dispositifs de travail en commun. Il joue là une partition classique dans la continuité des premières lois sur l'intercommunalité.

La loi Mapam va pourtant un peu plus loin. Premièrement par ce que le législateur acte dans son texte la composition des futurs EPCI, venant rompre 15 années de pratiques fondées sur le seul volontarisme local. Dans la plupart des cas, cela n'a pas posé de problème, bien des territoires s'étant déjà organisés en puissantes intercommunalités autour de la ville centre. Les esprits étant prêts, la loi vient officialiser ces EPCI, quitte à en toiletter les frontières, autour de Brest, Montpellier, Bordeaux, Lille... ou Lyon.

Les cas de Paris et Marseille sont pourtant différents. Dans les deux premières métropoles françaises, le rôle de l'État va plus loin. Compte tenu des résistances locales, l'État prend le risque de nommer une mission de préfiguration emmenée par de grands commis afin d'accompagner les élus locaux dans la construction du projet intercommunal.

Dans ces deux cas, c'est l'État qui prend la plume pour élaborer les diagnostics préalables, préparer les grands axes du projet métropolitain, réfléchir aux grands domaines d'intervention du futur EPCI, élaborer les conditions budgétaires et financières des futurs transferts de compétences, proposer un mode de fonctionnement politique ... et tenter de convaincre les très nombreux opposants locaux.

Dans le cas du Grand Paris, la loi prévoit l'installation par décret d'une mission de préfiguration, de 2014 à 2016, composée d'un collège d'élus (les maires des 123 communes, le maire de Paris, les présidents des conseils généraux, le président du conseil régional et les présidents des EPCI de la première couronne, deux députés et deux sénateurs) et d'un collège de partenaires socio-économiques. La mission est coprésidée par le préfet de région et le président du syndicat d'élus locaux de Paris Métropole et dirigée par le préfet.

À Marseille également le décret portant institution d'une mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille Provence a été publié au Journal officiel du 16 mai 2014. Dirigée par Laurent Théry, préfet délégué au projet métropolitain, et placée sous l'autorité du préfet de Région, cette mission de préfiguration du projet métropolitain, composée d'une quinzaine de techniciens (économistes, urbanistes, juristes...), est entourée d'un conseil d'élus et d'un conseil de partenaires. Le Conseil des élus réunit les présidents des six intercommunalités concernées, un maire par intercommunalité, le maire de Marseille, le président du Conseil régional et le président du Conseil général. A récemment été ajouté à ces deux instances un conseil paritaire territorial beaucoup plus ouvert à l'ensemble des élus locaux.

Conclusion

15 ans après la loi Chevènement créant l'intercommunalité moderne et après quelques années de débats sur la simplification du mille-feuille et l'éventuelle suppression du

département force est de constater que la création de la plupart des métropoles françaises s'est effectuée sans heurts.

Restent les cas particuliers de Paris et Marseille. Compte tenu de l'étendue des deux territoires, des disparités démographiques et économiques entre les communes et de la superposition de pouvoirs locaux fortement implantés, une étape intermédiaire s'est révélée nécessaire. Ces deux territoires montrent le grand retour de l'État stratège. L'important était sans doute de créer la structure, la construction de sa légitimité viendra plus tard. L'État est bien là dans son rôle d'impulsion, laissant au territoire le temps d'apprendre. Toutes les lois sur l'intercommunalité ces dernières décennies ont été pensées sur ce modèle destiné à vaincre les réticences locales. Soulignons en outre que le projet de loi renvoie à des discussions ultérieures quelques sujets sensibles comme la définition de l'intérêt communautaire, le renforcement des compétences obligatoires des intercommunalités, le renforcement des PLUI ou la modification du calcul des dotations d'intercommunalité.

Le pari est donc loin d'être gagné. Si pour la première fois le gouvernement est descendu dans l'arène des alliances intercommunales dans l'objectif d'imposer des métropoles ambitieuses il se heurte aujourd'hui à de très nombreuses réticences voire une fronde ouverte de certains élus qui craignent de voir disparaître leur autonomie dans le nouvel ensemble.

Imposées par le haut, les trois grandes métropoles françaises ne sont pour l'instant que des constructions institutionnelles en devenir qui ne laissent rien deviner de leur capacité à produire des politiques territoriales ambitieuses ou à mettre en place de véritables mécanismes de solidarité entre les communes qui les composent. Dans ce champ de recherche qui s'ouvre, quatre questions de recherche essentielles se posent à ces nouveaux ensembles urbains en devenir :

- La première concerne la construction de projets collectifs et de formes d'arbitrages entre les communes membres, autrement dit la capacité de ces nouveaux ensembles à s'abstraire des exigences et des égoïsmes des parties qui les composent pour devenir des acteurs autonomes.
- La seconde analyse la mise en place de mécanismes de solidarités financières entre les communes membres à travers une véritable péréquation des produits de la fiscalité, sujet tabou en France en dépit de nombreuses critiques sur l'incapacité des intercommunalités à réduire significativement les écarts de richesses en leur sein.
- La troisième étudie le déploiement d'accords politiques localisés au sein de ces nouveaux ensembles. La loi ayant prévu, compte tenu de leur taille, que les métropoles puissent abandonner une partie de leurs prérogatives à des conseils de territoires, constructions politiques d'un nouveau type intercalées entre les communes et la métropole, le plus souvent sur la base des frontières des anciennes intercommunalités fusionnées d'autorité.
- La dernière, enfin, interpelle les conséquences d'un changement de philosophie dans les transferts de compétences à ces nouveaux ensembles urbains qui désormais peuvent être négociés localement et s'opérer par voie conventionnelle. L'ère des métropoles est celle d'un nouveau saut dans la reconnaissance en France d'intérêts locaux négociés.

Autant de sujets de recherche qui ne sont peut-être pas propres au seul territoire français. Mouvement de fond, la naissance des métropoles en tant que territoires dotés de capacités d'action autonome offre un champ de recherche fécond pour des comparaisons internationales.

Bibliographie

Behar B., Estève P. et Vanier M., Réforme territoriale, avis de décès de l'inter territorialité ?, Métropolitiques, revue en ligne, www.metropolitiques.eu/Réforme-territoriale-avis-de-deces.html, 2014

Desage (F.) et Gueranger (D.), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Broissieux, Éditions du Croquant, 2011, 247p.

Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres*, Paris, 2015, 113 p.

Dubois (J.), *Gestion des collectivités locales et financement des projets territoriaux*, Paris, Lavoisier, 2013, 261p.

Cahiers de l'IAURIF, *Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines*, Paris, n° 160 - 2011, octobre - 96 p.

Guieysse J.A. et Rebour T., « Crise, métropolisation, et aménagement », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Ville et capitalisme, mis en ligne le 19 décembre 2014, consulté le 06 août 2015.

Lefèvre (C.), *Gouverner les métropoles*, Paris, 2009, LGDJ / Dexia - 114 pages

Motte (A.) dir, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica, 2007, 267p.

Olive (M.), « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains » dans *Espaces et Sociétés*, Les échelles de la gestion territoriale, n° 160-161, Paris, mars 2015.

Biographie

Jérôme Dubois est Professeur en urbanisme à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-Marseille Université, où il dirige le Laboratoire Interdisciplinaire Environnement Urbanisme (EA 889).

Observateur des recompositions institutionnelles françaises et des politiques publiques négociées, il a notamment dirigé la publication des actes du colloque Aperiau 2013 *Aménager les métropoles. Les réponses des urbanistes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, Septembre 2014, 350 pages. Il a également publié sur ce sujet *Gestion des collectivités locales et financement des projets territoriaux*, Paris, Lavoisier, 2013, 261 p. et avec Bertonecello (B.), *Marseille Euroméditerranée, accélérateur de métropole*, Marseille, Editions Parenthèses, février 2010, 213 p.