

Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique

La métropole entretient un lien très particulier avec la coopération intercommunale. Puisqu'elle est, tout à la fois, une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais également un facteur de différenciation territoriale. Ainsi, au 1^{er} janvier 2013, il n'existait qu'une métropole – celle de Nice – mais 19 structures intercommunales pour lesquelles leur dénomination incluait ce terme : dans ce cas, sans nécessairement disposer des attributs géographiques qui caractérisent de tels territoires, le recours à cette terminologie par les EPCI concernés est un élément de prestige, qui permet de mettre en œuvre un marketing territorial afin de s'inscrire dans la compétition européenne¹. La question de la métropole est un des éléments essentiels de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles adoptée par le Parlement en décembre 2013 : tant au niveau de la prise en compte de l'urbain (et ce même si le territoire du droit s'écarte encore très sensiblement des processus de formation des territoires métropolitains) que de la différenciation territoriale qui est établie.

par
VINCENT AUBELLE,
Professeur associé,
Département
génie urbain,
Université Paris-Est -
Marne-la-Vallée

Polysémie de la géographie métropolitaine

Avant même d'examiner la métropole issue du débat législatif de 2013, il est utile, pour la clarté de la discussion, de revenir sur ce qu'est une métropole. Parce que celle-ci obéit à une définition polysémique. Ainsi, en suivant les travaux de Roger Brunet², la métropole est définie comme « la ville mère », les Romains ayant utilisé ce terme pour désigner la capitale administrative. Le terme a aussi une dimension religieuse, puisque « métropole » désignait « des villes pourvues d'archevêché là où résidait le métropolitain, nommé par le Pape ». Par extension, ce mot signifie « une ville principale, une capitale³ ». L'adéquation entre la métropole et la capitale fut reconnue en 1789, lorsque Malouet défendit un statut particulier pour Paris : « Paris, par sa consistance de métropole, a déjà un assez grand avantage sur le reste du Royaume, sans y ajouter celui d'une disproportion énorme entre sa force administrative et toutes les autres. Paris, comme ville, doit être la reine des cités⁴. » Réservée à la capitale, la notion de métropole fut progressivement étendue aux villes plus importantes : « C'est ainsi que les métropoles d'équilibre désignèrent un carrefour de communications, avec une offre de commerces étendue, qui tient sa prospérité des services les plus divers, dont les fonctions administratives se diversifient et qui

dispose d'une offre culturelle importante⁵. » Ces définitions de la métropole apparurent progressivement trop étriquées. On leur substitua notamment le terme de métropolisation, qui relève de deux sens distincts : « Il signifie d'une part que les activités économiques, et notamment la recherche, continuent à se concentrer dans les grandes agglomérations et que d'autre part, ces aires métropolitaines sont connectées entre elles par un réseau d'échanges de nature diverse⁶. » Ou bien encore, on utilisa le terme de *métapole* introduit par François Ascher, qui considéra que « la notion de métropole semble de fait inadaptée pour qualifier ce nouveau type d'espace, d'une part, parce qu'elle évoque plutôt une grande ville assumant les fonctions les plus élevées dans la hiérarchie urbaine régionale, et d'autre part, parce qu'elle n'introduit pas l'idée de la formation d'un nouvel espace des activités économiques et sociales quotidiennes. (...) Les métropoles ne sont pas seulement des territoires mais des modes de vie et de production. La complexité des nouveaux espaces urbains rend alors difficile tant leur définition géographique et statistique que leur représentation⁷ ». L'affirmation des métropoles occulte le débat sur la métropolisation, comprise comme l'émergence de systèmes d'échanges multiscales, et consiste essentiellement à conforter, pour les aires urbaines les plus importantes, une catégorie de groupements de communes, au nom de la compétitivité économique⁸. C'est ce qu'admit le Président de la République, lors

de son intervention à l'occasion de la clôture des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat : « Enfin, la France ne peut plus occulter la nécessité d'organiser nos grandes agglomérations urbaines. Nous voyons émerger depuis trente ans des métropoles de niveau européen, parfois autour d'une grande ville centre, parfois autour d'un réseau de villes qui tissent entre elles des liens de solidarité et de projet⁹. »

Une appropriation juridique de la métropole bégayante

Ainsi, les différentes acceptions géographiques de la métropole ne facilitent pas la tâche du juriste. La difficulté essentielle, à laquelle il se trouve confronté, consiste à rendre compte d'un processus permanent, pour lequel les outils de coopération intercommunale doivent rendre compte de la manière dont le droit habite des territoires liquides. Ces structures ont évolué depuis 1959, date de création du district urbain, au rythme d'une appropriation juridique bégayante au regard des réalités territoriales qui doivent être prises en compte. Les critères successifs, mais encore plus sûrement, leurs variations, pour définir, ce qu'est, pour le droit, la communauté urbaine, illustrent cette difficulté. En effet, seul le seuil de population fut retenu (la distinction sur les compétences ne pouvant être considérée comme pertinente dès lors que toutes les autres catégories de structures intercommunales peuvent se doter des compétences de la communauté urbaine). De 50 000 habitants en 1966, ce seuil fut abaissé, dans le cadre de la relance de la coopération intercommunale en 1992, à 20 000 habitants, puis, lorsque fut créée en 1999 la communauté d'agglomération, porté à 500 000 habitants, pour enfin être de nouveau abaissé, à 450 000 habitants, afin de tenir compte du fait que la métropole de 2010 nécessitait au minimum 500 000 habitants (à l'exception des communautés urbaines créées par la loi en 1966, et pour lesquelles, afin de tenir compte de la situation particulière de Strasbourg, une population minimale de 450 000 habitants est requise). Les cartes du droit qui résultent de ces allers-retours fondés sur un seuil de population, aboutissent, au 1^{er} janvier 2013, à disposer d'une géographie des communautés urbaines très disparate : la communauté urbaine d'Alençon compte 56 778 habitants, alors que la communauté urbaine de Lyon en compte 1 313 868. L'élaboration de la loi relative à la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles n'échappe à cette logique. Mis à part le cas particulier des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence et de celle du Grand Paris, il existe trois définitions distinctes de la métropole.

Une définition de droit commun, pour laquelle l'appellation de métropole nécessite de disposer d'une structure intercommunale à fiscalité propre d'au minimum 400 000 habitants et située sur le territoire d'une aire urbaine d'au minimum 650 000 habitants.

Mais aussi deux définitions particulières : une métropole peut être créée sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant au minimum 400 000 habitants et au sein duquel la commune chef-lieu de région est située. Mais le terme s'emploie également pour les EPCI à fiscalité propre qui sont le centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants au sein desquels les fonctions de commandement stratégique de l'État ainsi que les fonctions métropolitaines sont effectivement exercées.

Ces deux dernières définitions – qui permettent de répondre aux situations particulières de Brest et Montpellier – interrogent sur le lien qui existe entre la géographie et le droit. Car tour à tour sont convoquées des notions aussi différentes que celles de la population, l'aire urbaine et de la zone d'emploi, sans que l'intégralité des deux derniers zonages mentionnés soit, *in fine*, intégrée dans les métropoles qui pourront être créées. Ainsi, dans l'érection des métropoles issues de la loi de 2013, et sous réserve des décisions du Conseil constitutionnel qui a été saisi le 26 décembre 2013, rien ne permet de conclure à une symbiose entre la topographie juridique et celle du géographe¹⁰.

C'est pourquoi, hormis certaines compétences supplémentaires transférées de droit commun à la métropole dans la version de 2013¹¹, il pourrait être tentant de conclure au manque d'intérêt que représente cette nouvelle réforme. Ou bien encore que cette loi renforce la différenciation territoriale, à l'instar du changement de dénomination pour les communautés urbaines de Lille et de Strasbourg, la première devenant « métropole européenne de Lille », et la seconde « eurométropole de Strasbourg ».

Toutefois, il s'agirait d'une conclusion trop rapide, pour deux raisons distinctes. La première, qui a trait aux métropoles de Lyon, Aix-Marseille-Provence et Paris. La seconde qui tient à la prise en compte de la différenciation territoriale dans la construction intercommunale.

“La métropole de Lyon est donc bien celle de la rencontre, de deux hommes, au bon moment, et de leur volonté de mener à son terme cette entreprise : ce qui explique que l'essentiel des dispositions relatives à la métropole de Lyon qui figurent dans la loi adoptée par le Parlement en 2013 ait été rédigé par leurs services.”

La substitution d'une logique transformationnelle en lieu et place d'une logique transactionnelle

La création des trois métropoles précitées, qui font l'objet de dispositions particulières dans la loi, induit un changement de méthode quant à la construction de celles-ci. En effet, jusqu'à présent, le droit de l'intercommunalité, dans la prise en compte de l'urbain, s'est essentiellement construit sur des logiques transactionnelles : celles-ci se caractérisent essentiellement par des logiques d'arrangements « tu fais ça, ça m'arrange ; je fais ça, ça t'arrange¹² » – au sein desquelles il existe des zones neutres, pour lesquelles il n'existe pas de possibilité de négociation. À l'inverse, la logique transformationnelle se caractérise par la capacité à porter des négociations de longue durée, qui s'inscrivent sur de nouveaux espaces et qui inaugurent de nouveaux domaines de transaction¹³.

La métropole de Lyon répond de toute évidence à cette définition, dans la mesure où l'accord conclu entre, le président de la communauté urbaine de Lyon, Gérard Collomb, et Michel Mercier qui, fut jusqu'en décembre 2012, président du Conseil général du Rhône, a permis d'inaugurer un cycle transformationnel¹⁴. L'assemblage territorial, qui conduit à créer une collectivité à statut spécial (issue de la fusion du département et de la communauté urbaine de Lyon sur le territoire de cette dernière), consiste à soustraire sa partie urbaine au département du Rhône : les compétences de celui-ci s'exercent sur sa partie rurale allant du Beaujolais aux monts du Lyonnais. Le dessein commun de ces deux leaders est sans aucun doute celui d'inscrire Lyon dans la compétition des métropoles européennes, et, de façon incidente, de réaliser des économies d'échelle. Toutefois, au vu de l'ancienneté de la volonté individuelle de chacun d'entre eux d'aboutir à ce résultat, l'instant de cette rencontre est essentiel, et explique que leurs transactions aient permis d'engager un véritable processus transformationnel. Ainsi, la création de la métropole de Lyon répond à une grille de lecture politique, qui se décline collectivement et personnellement.

Collective, car cette fusion apporte une réponse à l'hétérogénéité de la majorité actuelle au sein du conseil général du Rhône, et autorise un dépassement de sa fragilité. La création de la métropole de Lyon permettra ainsi de renforcer la majorité départementale.

Personnelle, pour Michel Mercier, qui, après avoir exercé tous les mandats et fonctions électives (maire, conseiller général, parlementaire, ministre), arrive à un stade de sa carrière politique, où le raisonnement va au-delà de la personne (en rappelant que Michel

Mercier a également créé une commune nouvelle), tout en autorisant Gérard Collomb à déployer, encore un peu plus, sa stratégie territoriale fondée sur le développement économique.

La métropole de Lyon est donc bien celle de la rencontre, de deux hommes, au bon moment, et de leur volonté de mener à son terme cette entreprise : ce qui explique que l'essentiel des dispositions relatives à la métropole de Lyon qui figurent dans la loi adoptée par le Parlement en 2013 ait été rédigé par leurs services.

Le cas de deux autres métropoles n'échappe pas, avec des résultats différents, à cette prééminence de la logique transformationnelle.

Pour Aix-Marseille-Provence, la création de la métropole permet de clore le cycle erratique de la construction du territoire intercommunal dans ce secteur géographique : celle-ci disposera d'un territoire équivalent à la fusion des six établissements publics de coopération intercommunale existants. L'opposition d'une majorité de maires des communes concernés à ce projet n'y change rien, car « le destin de l'agglomération de Marseille est une question d'intérêt national. Sortir Marseille de ses difficultés est un impératif. Engager l'ensemble de l'agglomération est une obligation. La France a besoin que Marseille devienne une grande métropole européenne ». La transformation opérée, même si les compétences de cette métropole ne s'écartent guère des compétences de droit commun (auxquelles s'ajoutent toutefois les compétences des EPCI fusionnés), réside dans la capacité à mettre un terme à une fragmentation territoriale, liée au refus constant de Gaston Defferre, de créer – afin de ne pas voir remis en cause son leadership par les communes dirigées par des majorités communistes ou de droite qui entourent Marseille – une communauté urbaine. L'extension territoriale de la métropole d'Aix-Marseille-Provence consacre également l'essoufflement et l'échec de ce modèle de développement territorial « où l'affirmation du rôle central et directionnel de Marseille s'est combinée avec son isolement, au sein d'un ensemble urbain que Gaston Defferre continua de percevoir, jusqu'au milieu des années 80, comme un arrière-pays¹⁵ ».

Enfin, il y a le cas de la métropole du Grand Paris¹⁶, qui n'était, dans le projet de loi, qu'un syndicat mixte, aux compétences, hormis la question du logement, très limitées. On a donc trois stratégies distinctes, mais avec un objectif commun, celui d'encadrer étroitement les contours de ce syndicat, qui permirent, presque par accident, d'assister à la mise en œuvre d'une logique transformationnelle. La première de ces stratégies



Crédit photo : Jean-Claude_Gaudin-Wikimedia.commons

L'extension territoriale de la métropole d'Aix-Marseille-Provence consacre également l'essoufflement et l'échec de ce modèle de développement territorial « où l'affirmation du rôle central et directionnel de Marseille s'est combinée avec son isolement, au sein d'un ensemble urbain que Gaston Defferre continua de percevoir, jusqu'au milieu des années 80, comme un arrière-pays ».

fut celle mise en œuvre par Paris métropole, syndicat mixte créé en avril 2009, entre, 152 communes, 45 intercommunalités, 8 départements et une région¹⁷. L'objet de ce syndicat – les études – correspond au plus petit dénominateur commun entre l'ensemble de ses membres. Ce qui se trouve conforté par l'article 18 de ses statuts qui précise les modalités de retrait du syndicat, un membre pouvant se retirer à tout moment, juste après en avoir informé le Président, le retrait prenant effet quinze jours après la réception du courrier. Cette souplesse n'a pu permettre à cette structure de dégager un véritable projet commun pour la structuration intercommunale du Grand Paris, ses prises de position ayant été limitées aux commentaires des travaux parlementaires. La seconde stratégie fut celle du Conseil régional, qui, fidèle au corpus qu'elle élaborait suite au rapport Planchou de 2009¹⁸, veilla scrupuleusement à ne pas voir certaines de ses compétences revenir à la métropole du Grand Paris, et ne put jamais proposer un véritable projet. La loi adoptée par le Parlement, en décembre 2013, contourne cette difficulté en attribuant des compétences importantes en matière de développement économique à la métropole du Grand Paris, tout en indiquant que l'exercice de celles-ci devra prendre en compte les orientations définies dans les documents stratégiques élaborés par le Conseil régional. L'absence de portée normative de

ceux-ci ne devrait pas entraver grandement l'action de la métropole du Grand Paris. Enfin, la dernière stratégie qui fut mise en œuvre, la plus féconde pour ce qui advint, résulte de la suppression par le Sénat, en première lecture, de l'article relatif à la métropole du Grand Paris.

La conjugaison de l'ensemble de ces stratégies d'opposition, aux motivations distinctes autorisa alors l'Assemblée nationale à réécrire totalement cet article, en allant bien au-delà de l'ambition initiale, puisqu'aujourd'hui la métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec des compétences étendues, et qui supprime l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre qui avaient été créées. Même si de très nombreuses imprécisions juridiques, budgétaires et financières demeurent (pour lesquelles le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance des mesures de nature législative), l'ouverture créée par ces stratégies d'opposition ou attentiste permet de ne jamais revenir sur la forme de structuration intercommunale proposée par l'Assemblée nationale et d'obtenir ce résultat inimaginable au début de la discussion parlementaire, la création d'un groupement à fiscalité propre sur le territoire de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

L'émergence d'un droit souple de la coopération intercommunale

Enfin, l'une des avancées les plus substantielles qui résulte de la loi relative à la modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles réside dans l'introduction d'un droit souple. En effet, hormis le cas spécifique des Dom et de la Corse, le thème de l'uniformité qui structure les discours de la Constituante¹⁹ continuait, deux siècles après, de prévaloir: « Nous avons supposé que cette constitution devait être uniforme pour toutes les provinces, parce qu'il nous a été impossible d'imaginer un motif réel d'établir quelque différence entre elles. (...) Ceux qui pourraient rechercher dans les différences du sol, du climat, des mœurs, des opinions, de l'esprit des habitants seraient encore plus frivoles. En général, la même forme d'administration municipale doit convenir, si elle est bonne, à toutes les habitudes de vivre, à tous les climats²⁰. » Même si la qualification de la métropole lyonnaise n'est plus celle d'un établissement public, sa création introduit une véritable rupture avec l'uniformité intercommunale, en autorisant la fusion du département et de la communauté urbaine sur le territoire de cette dernière. Et ce, contrairement à ce qui est communément exposé, sans en faire obligatoirement un modèle transposable aux autres métropoles, dès lors que les logiques géographiques et historiques ne sont pas comparables (l'exemple de Marseille est à cet égard intéressant dès lors que cette métropole n'est pas constituée d'une agglomération avec un arrière-pays mais de deux agglomérations d'importance). Par ailleurs, même si ses contours juridiques interrogent le juriste (ce qui explique que le Gouvernement ait été autorisé à prendre les mesures nécessaires pour préciser ceux-ci), la création du territoire, au sein des métropoles Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris, permettent d'envisager un traitement différencié de la question de la proximité sur des échelles aussi étendues. Enfin, dernier exemple, celui de la carte intercommunale en Île-de-France, où la création de la métropole du Grand Paris nécessite de structurer l'intercommunalité à fiscalité propre dans les départements de la grande couronne d'un minimum 200 000 habitants, dès lors que le siège du groupement concerné se trouve dans l'unité urbaine de Paris. Le droit souple consiste à adapter la règle de droit pour élaborer le schéma de coopération intercommunale qui, pour la première fois, autorise que celui-ci soit appréhendé au niveau régional alors que jusqu'à présent il relevait de l'échelle départementale.

La loi relative à la modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles constitue le premier

élément d'un triptyque, issu des neuf avant-projets de loi élaborés entre les mois d'octobre 2012 à avril 2013, qui doit conduire à enrichir la décentralisation. La prise en compte de la structuration urbaine (et ce en dépit de la difficulté récurrente du droit à s'approprier les processus de métropolisation qui sont à l'œuvre), mais également, l'introduction d'un droit souple, constituent des avancées essentielles. Et ce, même si de nombreuses interrogations subsistent, spécifiquement pour les territoires qui ne s'inscrivent pas dans ces dynamiques.

V. A.

1. Thierry Oblet, *Gouverner la ville*, Presses universitaires de France, 306 p., Paris, 2005, p. 191.
2. Roger Brunet, *Les mots de la géographie*, Reclus/La documentation française, 518 p., Paris, 1998, p. 329.
3. Claire Larssonneur, *Les mots du territoire*, Dexia éditions, 285 p., Paris, 2005, p. 101.
4. Intervention de Malouet, Séance du 12 novembre 1789, Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome X, 812 p., p. 5.
5. Pierre Merlin et Françoise Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, 843 p., Paris, 2010, p. 469.
6. Cynthia Ghorra-Gobin (sous la direction), *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, 398 p., Paris, 2006, p. 242.
7. François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 345 p., Paris, 1995, p. 33.
8. Sur cette question : Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (sous la direction), *Dictionnaire des politiques publiques territoriales*, les Presses de Sciences Po, 584 p., Paris, 2011, p. 332.
9. Intervention de François Hollande, Président de la République, 5 octobre 2012.
10. Jacques Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation*, LGDJ, 250 p., Paris, 2009, p. 89.
11. Vincent Aubelle, « Réflexions préliminaires sur la loi MAPAM », *RLCT*, n° 2014/97.
12. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, 483 p., Paris, 1991, p. 408.
13. Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine*, Presses universitaires de Grenoble, 270 p., Grenoble, 2005, p. 128 et suivantes.
14. « À Lyon, le braquage réussi de la communauté urbaine », *Le Monde*, 26 janvier 2013.
15. Maurice Olive et Jean-Pierre Oppenheim, *La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain*; In François Baraize et Emmanuel Négrier (sous la dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'harmattan, 310 p., Paris, 2004, p. 46.
16. La métropole du Grand Paris constitue l'objet principal du recours du 26 décembre 2013 effectué par 60 députés auprès du Conseil constitutionnel.
17. Données au 1^{er} novembre 2013.
18. Rapport de la commission *ad hoc* « réforme territoriale et région métropole », février 2009.
19. Jacques Moreau, Michel Verpeaux (sous la direction), *Révolution et décentralisation : le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, 266 p., Paris, 1992, p. 71.
20. Condorcet, *Essai sur la Constitution et les fonctions des administrations provinciales*, Tome premier, 1788, p. 188-189.