

ISSN 0987-2612

15,00 €

N° 85 II/2010 (juin)

**Pouvoirs Locaux**

Olivier Aznar ■ Martine Berger ■ Teddy Bernadotte ■ Christian Bigaut ■ Christian Boniteau ■ Didier Boutet ■ Stanislas Boutmy ■ Jean-Paul Ceron ■ Robert Chapuis ■ Daniel Coulaud ■ Claire Delpéch ■ Ghislain Dubois ■ Dominique Dujols ■ Thomas Frinault ■ Julien Geoffria ■ Marc Giget ■ Marc Guérin ■ Bénédicte Halba ■ Charles-Edouard Houllier-Guibert ■ Philippe Jeanneaux ■ Philippe Julien ■ Katia Labat ■ Laurence Lemouzy ■ Jean-Antoine Mathys ■ Pierre Merlin ■ Clarissa Moreira ■ Louis Moutard ■ Céline Moyon ■ Jean-Marc Ohnet ■ Marine Rasoa ■ Hélène Reigner ■ René Rizzardo ■ Marc Sauvez

Trimestriel N°85 II/2010 (juin)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Action publique culturelle  
**Une ambition partagée**



Réforme territoriale  
**Espoirs métropolitains**



*Urbain, rural :*  
**Lorsque la ville  
s'ébroue dans le pré**



ISBN 2-909872-61-0 - 15,00 €  
9 782909 872612

# Réforme des collectivités territoriales et espoirs métropolitains

*La réforme des collectivités territoriales repose sur le double constat d'une prise en compte jusque-là insatisfaisante de la montée en puissance du fait urbain et de l'accentuation de la compétition entre les grandes agglomérations d'Europe ou du monde. Si tous les espaces administratifs en France sont construits à partir du maillage communal, il n'en demeure pas moins que la commune est à la fois un espace trop vaste pour la gestion des quartiers urbains et trop restreint pour intégrer les interdépendances métropolitaines. Simultanément, l'objectif de la réforme est d'atténuer l'empilement des statuts des territoires. Pourtant, les métropoles et les pôles métropolitains apparaissent comme un maillon supplémentaire, une nouvelle couche du millefeuille territorial. Charles-Edouard Houllier-Guibert souligne à juste titre : « au final, la bonne volonté des communes qui veulent faire partie des futures métropoles ; le statut d'EPCI qui lui est attribué au sein duquel l'intégration des compétences est simplement renforcée ; l'alternative des pôles métropolitains comme syndicats mixtes ; et l'accord nécessaire des collectivités cédant leurs compétences, donnent à cette loi de faibles contraintes. Les possibilités sont nombreuses mais les obligations sont absentes. » Derrière l'argument qui garantit une bonne gouvernance dès lors qu'elle émane des acteurs locaux concernés et non d'une imposition supra-locale, n'est-ce pas une large possibilité d'inertie qui risque d'être proposée ?*

## L'enjeu de la métropolisation en France

Effort de simplification et de rationalisation de l'organisation territoriale sur le plan politique et administratif, la réforme des collectivités territoriales (RCT) est un projet de loi qui suscite de nombreuses réactions. Elle est présentée comme le moyen de réorganiser les collectivités autour de deux pôles départements / région et communes / intercommunalité ; de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités ; d'encadrer la pratique des cofinancements ; de créer des métropoles dans les bassins de plus de 450 000 habitants. Le gouvernement a choisi de procéder par la validation successive de quatre textes (un en 2009 et les autres en 2010) qui formeront la RCT, aboutissement d'un processus de réflexion entamé ces derniers mois, dont les travaux du comité Balladur (20 propositions en mars 2009) et ceux de la mission Belot (90 propositions en juin 2009) ont inspiré le projet de loi. Ces travaux ont nourri un avant-projet de loi plus ambitieux que le projet de loi actuel, et ont été alimentés par plusieurs rapports récents (Attali, Perben...). Chacun a confirmé que la décentralisation d'il y a 30 ans s'est focalisée sur les transferts de compétences en modifiant peu les

structures, sauf pour les ajouter les unes aux autres. La triple ambition est de simplifier et clarifier le paysage institutionnel (redistribution des compétences, fin des financements croisés, baisse du nombre d'élus locaux) ; doter les territoires urbains de politiques globales intégrées pour que les agglomérations françaises soient compétitives sur la scène internationale ; achever et renforcer l'intercommunalité pour une meilleure gestion des zones rurales. Pour y répondre, la constitution des métropoles est un point fort, quelque peu étouffé par la médiatisation des querelles politiques, en lien avec les élections régionales, qui mettent plutôt en avant les idées – non moins importantes – de recentralisation, du statut de conseiller territorial, et la fin de la taxe professionnelle.

Au cours des trente dernières années de décentralisation, la moindre prise en compte de la montée en puissance du fait urbain et l'accentuation de la compétition entre les grandes agglomérations d'Europe ou du monde, forment le double constat sur lequel repose la future loi, réalisé au fil des différents rapports consa-

par  
**CHARLES-EDOUARD  
 HOULLIER-GUIBERT**,  
 chercheur associé  
 de l'UMR CNRS ESO  
 à l'université de Rennes 2

crés à l'organisation territoriale de la France dans les années 2000. Sont ici mis en parallèle un fait sociétal mis en statistique et une tendance idéologique qui recourt à une volonté politique, ce qui donne l'occasion d'interroger le statut métropolitain à travers sa gouvernabilité. Mais en amont de la loi, c'est le processus de fabrication des normes qui est discuté. Les nouvelles règles vont être traitées à l'aune de leur gouvernabilité, ce qui est bien délicat quand on observe que déjà les pistes de réflexion du rapport Balladur ont abordé la question de la gouvernance sans vraiment la traiter. S'ensuit dans les autres rapports, une tendance à éviter cette dimension pourtant essentielle au bon déroulement de la recomposition territoriale. Dans le processus de construction du Grand Paris, la question de la gouvernance a été évacuée par le Président de la République en mai 2009, démontrant la complexité de l'organisation métropolitaine, décrite par C. Lefèvre dans bon nombre de ces travaux. Après une succincte description du statut métropolitain, sont recensées les grandes villes éligibles.

### Le statut de la métropole dans la recomposition territoriale

L'achèvement de l'intercommunalité est prévu sur 4 ans<sup>1</sup> avec notamment une simplification de la procédure de fusion des EPCI et l'abrogation du statut de Pays. De 1999 à 2004, l'organisation et la gestion des territoires sont marquées par la promulgation de six lois qui affirment des valeurs communes : la prise en compte des aires urbaines, du développement durable, des citoyens dans les dynamiques d'aménagement, le tout sous l'idée de projet qui régit aujourd'hui la

manière de développer les territoires. Les Pays répondaient à ces valeurs mais il semble que leur essoufflement, malgré des cohérences dans certaines régions (Bretagne, Centre) montrent les limites de la démocratie participative<sup>2</sup>. La France ne sera donc pas recouverte de pays alors que des régions comme la Bretagne ont intégré ces espaces dans les politiques de développement régional. Cette situation ouvre

la voie à des différenciations territoriales sur la carte nationale, à moins que les pays urbains de Bretagne ne tiennent le rôle de périmètre optimal pour créer les métropoles.

Tous les espaces administratifs en France sont construits à partir du maillage communal. Mais parce que la commune est à la fois un espace trop vaste pour la gestion des quartiers urbains et trop restreint pour intégrer les interdépendances métropolitaines, la métropole est le nouvel espace de référence politique, comme dans plusieurs pays de l'OCDE. Son but est, entre autres, de permettre aux grandes agglomérations françaises d'exister sur le plan international. Le projet

de loi va en ce sens en spécifiant que « la création des métropoles [...] consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations en compétition avec leurs homologues européennes et internationales ». Pour cette visibilité, deux formes sont possibles, l'une plus intégrée que l'autre : une métropole d'un seul tenant qui, le plus souvent, est un ancien EPCI déjà constitué<sup>3</sup> ; ou bien un pôle métropolitain qui prendra la forme d'un syndicat mixte composé exclusivement d'EPCI, agglomérant 300 000 habitants dont au moins un EPCI de 150 000 habitants. Dans le premier cas, la métropole sera un EPCI, parfois déjà existant (ancienne CU qui dépasse le seuil de population ou CA élargie pour atteindre ce seuil). Il correspond à des entités déjà structurées depuis 30 ou 40 ans ou bien depuis les années 2000 et parfois à agrandir, continuant ainsi le lent processus de coopération entre les communes urbaines (Mévellec, 2002). Dans le second cas, le pôle métropolitain ne sera pas un nouvel EPCI, ni une nouvelle collectivité territoriale mais bien un établissement public constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre afin d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en faveur du développement économique, écologique, éducatif, la promotion de l'innovation, l'aménagement de l'espace, et le développement des infrastructures et des services de transport. Cette nouvelle forme peut être considérée comme un prolongement des espaces métropolitains mis en place en 2004 par la DATAR. Des coopérations métropolitaines comme le Sillon Lorrain ou l'Espace métropolitain Loire-Bretagne (EMLB) pourraient prendre ce statut puisque la continuité territoriale n'est pas obligatoire. Pour autant, le regroupement de communes « d'un seul tenant et sans enclave » peut être privilégié, s'insérant dans un ensemble plus vaste de mise en réseau urbain avec des agglomérations situées dans une aire de rayonnement qui fonctionnent en complémentarité : c'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne pour la région urbaine de Lyon, et plus difficilement du pôle grenoblois envers la capitale régionale. Aux côtés des métropoles, les pôles métropolitains compliqueront la lecture territoriale, sauf si les espaces métropolitains créés en 2004 s'adaptent tous en fonction.

L'idée de la RCT est d'atténuer l'empilement des statuts des territoires. Pourtant, les métropoles apparaissent comme un maillon supplémentaire. Avec leur statut d'EPCI au sein desquels l'intégration des compétences est simplement renforcée, les métropoles et pôles métropolitains seront une nouvelle couche du millefeuille territorial : dans l'hypothèse où les communautés urbaines qui ont plus de 450 000 habitants évolueraient toutes en métropoles, la catégorie CU demeurerait avec les huit autres communautés urbaines regroupant entre 265 000 et 52 000 habitants. Pourtant, le comité Balladur avait proposé de transformer les métropoles en personnes morales de droit public, en remplacement des communes. Mais la

*“ Idée de la RCT est d'atténuer l'empilement des statuts des territoires. Pourtant, les métropoles apparaissent comme un maillon supplémentaire. ”*

mission Belot s'est inquiétée de l'adhésion des acteurs locaux à cette idée. Elle a privilégié, dans un premier temps du moins, que la métropole constitue une intercommunalité intégrée dont les communes membres resteraient des collectivités territoriales de plein exercice. La nouvelle entité métropolitaine serait tout de même plus intégrée que l'actuelle communauté urbaine, grâce à l'élection au suffrage universel direct par fléchage ainsi que de nouvelles compétences. Une évolution statutaire autoriserait la transformation de la métropole en une collectivité territoriale de plein exercice en lieu et place des communes membres, sur délibérations concordantes de celles-ci. Le législateur interviendrait alors pour valider la volonté exprimée par les communes métropolitaines. La mission Belot précise bien que « le choix [...] sera peut-être jugé trop timoré mais il [...] a semblé que les esprits n'étaient pas encore mûrs pour opérer, dans de bonnes conditions, cette novation ». En effet, les associations d'élus locaux (AMF, APVF et ACUF) opposées à la dissolution des communes dans la métropole ainsi qu'à la création imposée d'une collectivité



Crédit photo : wikimediacommons

La CA de Rouen vient de recomposer son espace afin de devenir CU au 1<sup>er</sup> janvier 2010. La fusion avec la communauté d'agglomération Elbeuf-Boucle de Seine et trois communautés de communes environnantes (Seine Austreberthe, du Trait-Yainville, Caux-Austreberthe) s'est heurtée au refus de cette dernière d'adhérer lors de son conseil communautaire du 16 décembre 2008, ne permettant plus d'atteindre le seuil des 500 000 habitants nécessaire à la constitution d'une CU. Avec 495 000 habitants sur 71 communes, la CREA (communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, nom peu porteur pour un territoire qui veut rayonner à l'échelle européenne) devient la première CA française.

nouvelle absorbant les communes membres, confirment le pouvoir des forces locales, regroupées en association d'envergure nationale<sup>4</sup> qui parviennent à infléchir ce qui a été envisagé quelques mois auparavant, comme une simplification territoriale. La création d'une métropole repose sur le volontariat des communes ou des EPCI qui veulent être membre, ainsi les règles prévues dans la loi ne préjugent pas du nombre de métropoles créées. L'Etat n'est plus enclin à imposer une construction territoriale. Depuis la loi sur les fusions de communes en 1971, les élus locaux participent au remodelage du maillage territorial en tant que décisionnaire. Ancêtre des actuelles CDCI (commission départementale de coopération intercommunale), une commission d'élus locaux était invitée à remettre au préfet de département une liste de propositions de fusion et de regroupement. Ainsi, comme pour le regroupement des départements et régions possible dans la RCT, les élus locaux décident communément des contours des territoires pertinents pour répondre à l'objectif de compétitivité internationale. Au final, la bonne volonté des communes qui veulent faire partie

des futures métropoles ; le statut d'EPCI qui lui est attribué au sein duquel l'intégration des compétences est simplement renforcée ; l'alternative des pôles métropolitains comme syndicats mixtes ; et l'accord nécessaire des collectivités cédant leurs compétences, donnent à cette loi de faibles contraintes. Les possibilités sont nombreuses mais les obligations sont absentes. Derrière l'argument qui garantit une bonne gouvernance dès lors qu'elle émane des acteurs locaux concernés et non d'une imposition supra-locale, c'est une large possibilité d'inertie qui est proposée. Toutefois Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg à la fin des années 1960, puis Nantes et Marseille au début des années 2000, ont été contraintes de devenir CU. Peut-être que l'Etat entreprendra une forme de coercition pour imposer aux plus grandes villes de prendre ce nouveau statut. Pour autant, conçues pour répondre à la concurrence européenne, ces espaces métropolitains placent l'urbain comme la référence en matière de compétition d'attractivité. Selon la loi, 450 000 habitants est le seuil retenu pour une pertinence métropolitaine minimale, accouchement de quelques négociations.

## Les critères pour définir la métropole

La question du nombre de pôles français concernés par ce nouveau statut à travers la nouvelle loi a été débattue. Les métropoles d'équilibre, sélectionnées<sup>5</sup> dans les années 1960, ont aussi été choisies avec difficulté lors de deux vagues. Cette politique métropolitaine de la DATAR a doté les villes d'infrastructures de rayonnement pour faire contrepoids à la macrocéphalie parisienne. Les crédits ont permis de construire des infrastructures de connexion (routes, ouvrages d'art, équipements aéroportuaires...) qui améliorent l'accessibilité nationale et supra-nationale. Ont aussi été favorisées des spécialisations économiques qui ont contribué à l'émergence de pôles reconnus comme l'aéronautique de Toulouse ou les centres de recherche de Grenoble. Mais la réflexion spatiale n'a pas toujours été évidente, ainsi, *l'espace lyonnais a d'abord été financé par cette politique puis les villes de Saint-Etienne et Grenoble ont été ajoutées, ce qui montre une difficulté à délimiter l'aire de rayonnement d'une métropole. Avec la RCT, les mêmes difficultés subsistent, d'où les propositions diverses pour définir le nombre de métropoles mais aussi les pôles métropolitains qui apparaissent comme des espaces de substitution pour compenser l'incapacité à répondre aux normes de la nouvelle métropole et plus largement à ce que sont les régions métropolitaines de l'OCDE, bien plus peuplées que les villes françaises. A travers la question du seuil de population, plusieurs propositions se sont télescopées pendant l'année 2009.*

Dans le rapport Balladur, P. Mauroy a proposé de retenir une vingtaine de métropoles dont la taille doit dépasser 200 000 habitants. Cette adaptation répond à la taille des villes françaises, souvent considérées comme des « naines » à l'échelle européenne<sup>6</sup>. Finalement, le comité Balladur a fixé à onze les prétendantes, par une liste des huit plus grandes communautés urbaines (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg) et trois communautés d'agglomération (Rouen, Toulon, Rennes). Les médias ont diffusé des cartes qui affichent les villes « qui en sont ». Montpellier n'était pas dans la liste alors que son profil est davantage que Toulon celui d'un pôle régional rayonnant. La préconisation de tenir compte de l'existence de grandes fonctions métropolitaines semble avoir peu joué, d'autant que le choix des trois communautés d'agglomération n'est pas justifié.

Plus tard, la mission Belot a préféré réduire la liste aux grands pôles urbains comparables aux agglomérations européennes les plus dynamiques, ce qui l'a incité à fixer le critère démographique autour de 500 000 habitants, tout en tenant compte des critères fonctionnels et autres facteurs qui fondent un rayonnement, une réputation et une attractivité. Certes, des critères quantitatifs (aéroport international, grand port, universités, centres de recherche, salon internationaux, et les autres critères utilisés dans les études compara-

tives, comme celle de C. Rozenblat<sup>7</sup> ci-dessous) sont mesurables pour saisir l'accessibilité et la masse des grandes villes. Mais en ce qui concerne la réputation et l'attractivité, les données sont plus impalpables. La part quantitative n'est envisageable que pour les IDE et les données démographiques tandis que l'image des villes françaises est bien difficile à établir<sup>8</sup>. Actuellement, les quelques études internationales comparatives qui existent sur l'attractivité ou l'image ne prennent pas en compte les pôles français : seules Paris et parfois Lille et Lyon sont étudiées. Le choix des pôles devrait donc reposer sur des critères qui n'ont jamais été quantifiés. Au sein de ce groupe, E. Hervé a insisté sur la notion d'appartenance à des réseaux pour sélectionner les agglomérations. C'est là ignorer la part de performance des logiques de réseaux de villes<sup>9</sup> (Tesson, 1996) qui ne sont pas mesurables et reposent plus sur des lobbying ponctuels ou des effets d'affichage que des partenariats forts et pérennes. Au final, lorsque la mission Belot a dû proposer un nombre de métropoles en spécifiant qu'elle privilégiait les « huit ou neuf plus grandes agglomérations de taille européenne, qui remplissent des fonctions bien spécifiques », c'est plutôt le critère démographique qui a joué, en tant qu'argument quantitatif imparable. En privilégiant une multitude de critères qui rendent difficiles les choix à opérer, une liste de 15 métropoles a d'abord été mentionnée avec l'idée de n'en retenir que 8 ou 9. Ainsi, par ordre décroissant de population ont été citées les structures intercommunales de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Montpellier, Rouen, Toulon, Grenoble, Rennes, Saint-Etienne, Aix-en-Provence. Mais les 8 noms finalistes correspondent aux 8 communautés urbaines proposées par le comité Balladur et qui, toutes sauf une, dépassent déjà le seuil de 500 000 habitants. En revanche, plus aucune CA n'est proposée.

Dans un troisième temps, envisagé dans l'avant-projet de loi avec un seuil symbolique de 500 000 habitants, le choix s'est finalement arrêté à 450 000 et traduit la capacité d'adaptation de l'Etat. En effet, à l'échelle mondiale, le seuil d'une métropole est au minimum 2 millions selon les organismes mondiaux (ONU, OMC, OCDE...). A l'échelle continentale, 1 million d'habitants est le nombre souvent retenu pour être qualifiée de métropole, ou bien 500 000 dans le cadre d'études européennes comparées. Dès les premières consultations qui ont permis les différents rapports, le nombre de 11 métropoles discuté par les parlementaires a tenu compte des souhaits de ceux qui sont à la tête des collectivités en cause, rappelle E. Balladur dans son texte, soulignant la négociation tacite entre les pouvoirs national et local. C'est la raison pour laquelle 400 000 habitants est apparu comme un compromis. Mais la possibilité pour d'autres villes, au-dessus de 200 000 habitants, de devenir métropole, a témoigné d'une ouverture forte de l'Etat et d'une capacité donnée à de nombreuses intercommunalités de choisir leur organisation et par extension la gestion de leur développement urbain. Finalement, cela a

donné lieu aux pôles métropolitains mais avec tout de même une limite. Ainsi, des villes comme Amiens ou Poitiers, qui ont déjà accaparé dans leur appellation institutionnelle le terme « métropole », aujourd'hui galvaudé, auront des difficultés à obtenir ce statut si le seuil est conservé.

### Quels territoires vont devenir métropoles ?

En listant les pôles urbains potentiellement concernés à partir des deux critères (au moins 450 000 habitants sur un espace maillé par des communes, d'un seul tenant et sans enclave), les plus grands pôles sont dès demain invités à modifier leur statut. Au 31 décembre 2009, huit communautés urbaines peuvent y prétendre. Plus largement, les pôles pressentis peuvent se découper en trois groupes.

Parmi les CU qui répondent aux critères de la loi, aucune n'est en décroissance et quatre regroupent plus de la moitié de la population départementale (jusqu'au ¾ pour le Grand Lyon). Ces potentielles métropoles sont à peu près les mêmes que celles qui ont été métropoles d'équilibre 40 ans auparavant. Elles sont, à l'exception de Lyon, situées dans des départements côtiers ou frontaliers ; et à l'exception de Nice, toutes des chef-lieu de région. Leur rayonnement européen, définit ici par C. Rozenbalt, est peu affirmé puisque aucune ville n'est dans les 3 premières classes mais elles sont toutes dans la classe 4 et 5.

Quelques communautés d'agglomération remplissent presque les conditions de population pour être métropole, avec plus de 400 000 habitants. Certaines ont récemment essayé, à leur manière, de proposer une taille permettant de devenir CU (au moins 500 000 habitants dont un pôle de 50 000), ce qui par la même occasion, les prépare à obtenir le statut métropolitain. Cette démarche témoigne d'une capacité des acteurs locaux à disposer de compétences fortes. A moins que ce ne soit une volonté des acteurs des lieux centraux de prendre le pouvoir en périphérie pour constituer un pôle puissant et une force politique dans les enjeux nationaux. Ainsi, les réflexions montpelliéraines d'alliance avec les intercommunalités de Lunel à l'est et de Sète à l'ouest, ou bien l'idée d'une intercommunalité bipolaire avec Nîmes afin de constituer une métropole ou un pôle métropolitain qui puisse se comparer à Toulouse, Marseille voire Barcelone, montrent une

capacité stratégique pour ne pas rester à l'écart du réseau des grandes villes européennes. Montpellier est au seuil critique de ne pas être considérée comme une métropole européenne selon le classement de C. Rozenbalt. Mais la taille des villes n'est pas figée : avec 412 000 habitants en 2009, même sans parvenir à agglomérer davantage autour de la ville-centre et en conservant son taux d'accroissement démographique (+1,5% / an), le pôle montpelliérain atteindra le seuil des 450 000 en 2016 et pourra alors prétendre au nouveau statut sans modifier ses contours.

De son côté, la CA de Rouen vient de recomposer son espace afin de devenir CU au 1<sup>er</sup> janvier 2010. La fusion avec la communauté d'agglomération Elbeuf-Boucle de Seine et trois communautés de communes environnantes (Seine Austreberthe, du Trait-Yainville, Caux-Austreberthe) s'est heurtée au refus de cette dernière d'adhérer lors de son conseil communautaire du 16 décembre 2008, ne permettant plus d'atteindre le seuil des 500 000 habitants nécessaire à la constitution d'une CU. Avec 495 000 habitants sur 71 communes, la CREA (communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, nom peu porteur pour un territoire qui veut rayonner à l'échelle européenne) devient la première CA française mais semble précipité. Le nouvel espace rouennais ne répond à aucun projet nouveau, tandis que l'argument des économies d'échelle n'est pas démontré. Les communes de Barentin ou Louvier-Val de Reuil, porteuses de développement autour de la Seine ne sont pas concernées, à la faveur de communes rurales qui font grossir l'espace métropolitain en population sans apporter d'atouts économiques. Enfin, l'adaptation de la nouvelle organisation administrative n'anticipe pas la RCT : la CREA dispose autour de son président de 45 Vice-Présidents et de 16 Conseillers délégués, ce qui obligera à une nouvelle organisation si Rouen prend le statut de métropole, puisque 15 vice-présidents<sup>10</sup> (VP) au maximum sont envisagés. Toutefois, les autres espaces intercommunaux français vont aussi devoir repenser leur équipe exécutive puisque Lille Métropole comprend pour ses 85 communes une Présidente, 32 VP et 14 conseillers délégués, la CU de Bordeaux, un Président, 36 VP et 4 conseillers délégués ou encore la CU de Lyon rassemble 40 VP autour d'un président.

Parmi ce deuxième groupe, seuls deux pôles sont capitales de région. Mais Rouen n'a pas le profil de ville européenne, située en classe 6 tandis que Grenoble est considérée comme plus intégrée dans les réseaux européens (classe 5), malgré sa taille restreinte. Pour Toulon et Grenoble, ne vaut-il mieux pas essayer d'appartenir aux espaces métropolitains que Marseille et Lyon sont susceptibles de fédérer ? Grenoble, au sein du Sillon alpin est déjà dans la « Conférence des villes-

Pôle	Population	Nombre de communes	Classification européenne
Lyon	1 275 000	57	4
Lille	1 125 000	85	5
Marseille	1 040 000	18	4
Bordeaux	715 000	27	5
Toulouse	662 000	25	4
Nantes	595 000	24	5
Nice	518 000	24	5
Strasbourg	473 000	28	5

Pôle	Population	Nombre de communes	Classification européenne
Montpellier	412 000	31	5
Rouen	412 000	45	6
Toulon	412 000	11	7
Grenoble	403 000	26	5

centres et agglomérations de Rhône-Alpes, Région urbaine lyonnaise et Sillon alpin », espace de coopération métropolitaine construit depuis 5 ans. En revanche, Toulon n'a pas intégré l'espace métropolitain « Marseille Aix-en-Provence », préférant construire l'Aire toulonnaise.

Un troisième groupe rassemble quelques CA en dessous des 400 000 habitants, qui vont devoir repenser leur maillage intercommunal de manière radicale si elles veulent devenir métropoles.

Ces trois pôles ont été identifiées dans la mission Belot comme ayant le potentiel d'être une métropole et Rennes a même été proposée par le comité Balladur. Mais pour la capitale bretonne, l'élargissement doit être fort pour dépasser les 450 000 habitants. Les pôles

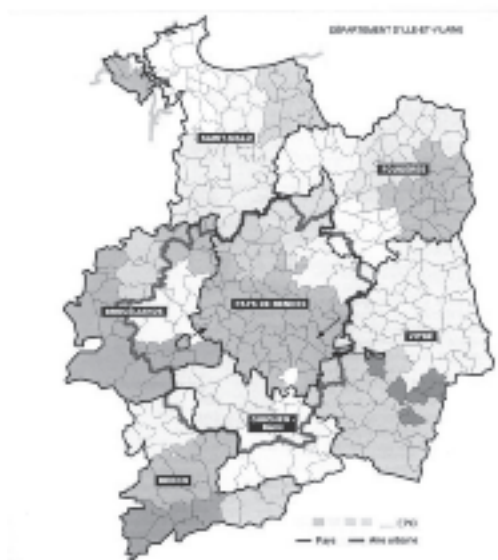
Pôle	Population	Nombre de communes	Classification européenne
Rennes	386 000	37	6
Saint-Etienne	386 000	43	7
Aix-en-Provence	362 000	34	non étudiée car agglomérée au pôle marseillais

secondaires sont trop éloignés dans le département d'Ille-et-Vilaine qui conserve un profil rural, par conséquent, c'est plusieurs maires de petites communes qu'il faut convaincre d'intégrer la future métropole. La RCT incite à administrer à l'échelle de l'aire urbaine, celle défendues par les géographes et déjà préconisée dans les lois de 1999 mais qui a eu peu d'échos. Autour de la plupart des grandes villes de France, les jeux de pouvoir locaux ont créé des communautés de communes (CC) périphériques à la CA, constituées comme des poches de résistance qui s'analysent telles des rentes de situation bénéficiant de l'attractivité de la métropole, sans réciprocité. Autour de Rennes Métropole, la CC de Liffré s'est créée entre 5 communes afin de conserver la taxe professionnelle de l'entreprise Canon ; les CC Moyenne Vilaine et Semnon (17 communes) et de Guichen (8 communes) se sont regroupées via

le Pays Voynet des Vallons de Vilaine, constituant une rupture forte avec le Pays de Rennes. Ce dernier permet-il la constitution d'une métropole ? Lorsque le territoire rennais a justifié la multitude de limites terri-

toriales en 2001, lors de la conférence *Urban governance in French cities* des Nations Unis<sup>11</sup>, le Pays de Rennes était annoncé comme l'espace qui aurait dû être celui de l'intercommunalité et qui, au fil du temps, peut le devenir. Ainsi, la CA de Rennes sur 37 communes aujourd'hui, y est décrite comme une fédération de communes par défaut, puisque les 67 communes du Pays de Rennes était l'espace pertinent envisagé, celui sur lequel a été pensé le schéma de cohérence territoriale. Toutefois, même si les communes alentours acceptaient toutes de rejoindre le pôle rennais pour former une métropole, l'échelle du Pays n'est pas suffisante puisqu'elle n'atteint pas la masse de 450 000 habitants<sup>12</sup>. En revanche, l'aire urbaine rennais, en forte croissance depuis plusieurs années, dépassait déjà les 520 000 habitants en 1999, mais cet espace fonctionnel n'a rien développé sur le plan institutionnel.

La gouvernance urbaine dans les agglomérations françaises



L'armature urbaine de l'est breton invite Rennes à penser à d'autres modes de métropolisation. Le pôle métropolitain est une idée séduisante qui répond à l'armature des villes de l'ouest de la France<sup>13</sup>. A partir de cette règle, 3 pistes sont possibles pour que Rennes appartienne au réseau des métropoles européennes. Ces pistes ont été engagées en parallèle depuis l'élection du nouveau maire de Rennes en 2008 : une coopération métropolitaine avec Saint-Malo, initiée depuis Carte montrée lors de la conférence « Urban governance in French cities » des Nations Unis en 2001, ouvrage *La gouvernance urbaine dans les agglomérations françaises*, p. 17. *Ni Rennes Métropole, ni le Pays de Rennes ne suffisent à dépasser le seuil de 450 000 habitants.*

*“ Parmi les CU qui répondent aux critères de la loi, aucune n'est en décroissance et quatre regroupent plus de la moitié de la population départementale (jusqu'au 3/4 pour le Grand Lyon). ”*

## LE CLASSEMENT DES VILLES EUROPÉENNES

Parmi plusieurs études pour saisir le rayonnement européen des villes, celle commandée par la DATAR en 2003 a été plus médiatisée. Elle classe 180 villes d'Europe à partir d'une double série de critères qui donnent une idée du rayonnement européen : des facteurs soulignent la mise en place d'un environnement propice au développement (universitaire, culturel, portuaire, fonction d'accueil...) et d'autres montrent l'intégration aux différents types de réseaux (transports, recherche...). Une analyse des principales activités industrielles, ainsi que des autres activités majeures des villes affine les résultats et donne un nombre de points. Les villes de rang 1 sont considérées comme mondiale (seulement Paris et Londres) tandis que les classes suivantes créent par ordre décroissant une hiérarchie des villes. Les trois villes françaises après Paris ne sont qu'en classe 4, ce qui crée une distance avec la capitale nationale et s'explique par l'absence de sièges sociaux de grands groupes internationaux et la faible organisation de congrès internationaux et d'édition de revues scientifiques. Pourtant, Lyon se distingue avec le nombre d'accueil de foires, Marseille grâce à son activité portuaire et Toulouse par sa spécialisation universitaire et sa forte démographie. Les villes de classe 5 ont au moins une activité de niveau européen et parmi les sept villes françaises concernées, la hiérarchie démographique est bousculée. Ainsi, Lille obtient moins de points que Bordeaux et Strasbourg, tandis que Montpellier est au même niveau que Nantes, Nice et Grenoble. Il faut préciser que la taille des villes est calculée à partir, non pas de délimitations administratives mais de la continuité du bâti. Ces agglomérations urbaines désavantagent les villes allemandes dans le classement ou bien une ville comme Rennes qui a créée une ceinture verte et donc présente une petite agglomération de 280 000 habitants. Rennes est dans la classe 6, celle qui ne tient pas de rôle majeur au niveau européen mais qui conserve un potentiel. Rennes dispose d'un dynamisme démographique et d'une attractivité étudiante qui lui évite la dernière classe, celle qui concerne les villes sans aucune fonction de rayonnement européen.

que la technopole Rennes Atalante a installé une antenne sur la cité malouine en 2008 ; une autre coopération avec Nantes dans l'objectif notamment de serrer les liens pour mieux accueillir l'aéroport international après 2018 ; la coopération EMLB qui concerne Rennes, Nantes, Angers et Brest depuis 2005. Pour l'instant, ces coopérations métropolitaines sont seulement concrétisées par des colloques dans lesquels les discours règnent et les opérations concrètes sont peu nombreuses, aussi bien sur le plan aménagemental que de partenariats nouveaux. Les acteurs de la coopération récupèrent plus l'existant qu'ils n'impulsent de nouveaux liens. En dépit de l'initiative de rapprochement, l'une des voies semble plus prometteuse pour Rennes, notamment concernant Nantes, qui est en mesure de se considérer comme une métropole à elle toute seule, ce qui ne l'incite pas à coopérer avec Rennes dans le cadre de la RCT. M. Carrard a bien montré que, dans le cadre de la théorie des jeux, autour du projet d'infrastructure aéroportuaire, Rennes est contrainte de suivre et de subir les décisions des acteurs nantais. A travers cet exemple, Nantes semble être pilote de l'aménagement du territoire du Grand-ouest de la France<sup>14</sup>.

L'EMLB rassemble un nombre de pôles qui rend difficile la mise en place d'actions ambitieuses, qui plus est, atténuée par la distance entre villes qui ne sont pas habituées à travailler ensemble (surtout Brest et Angers).

Le pôle métropolitain Rennes-Saint-Malo est une piste plus intéressante. Ce nouvel espace confèrerait à Rennes une ouverture sur la mer, tout comme Nantes s'est rapproché de Saint-Nazaire, à travers les confé-

rences métropolitaines entre les deux pôles ligériens. Mais Saint-Malo semble moins propice à collaborer avec les acteurs rennais. Cela fait des années que les villes s'ignorent, sans bénéficier des apports de chacun : la notoriété touristique de l'une et l'urbanité de l'autre. Le vecteur économique, à travers Rennes Atalante, est le premier signe d'un intérêt commun, mais la création d'un pôle métropolitain sollicite plus de connivence entre les acteurs, élus et techniciens de chaque pôle. Ce sont 10 EPCI au sein de deux pays Voynet qui doivent travailler ensemble pour former un espace métropolitain pertinent.

Sur le plan des idéologies, c'est la question de la fragmentation urbaine comme mode de gestion publique qui est posée, tendant vers le mode régionaliste qui considère que la fragmentation empêche l'efficacité des politiques métropolitaines<sup>15</sup>, et de l'autre côté, vers l'école des choix publics qui envisage les municipalités comme des entités en compétition pour le développement au sein du marché qu'est la région métropolitaine<sup>16</sup>. La gouvernance métropolitaine pose la question de la meilleure manière (consolidation ou fragmentation) pour parvenir à une gestion territoriale pérenne et efficace qui permette la compétitivité économique mais aussi de répondre aux inégalités urbaines. Il semble que la situation française opte pour conserver une fragmentation communale relative puisque les communes voient de nombreuses compétences leur être retirées. Mais cette situation est moins grave que dans les métropoles millionnaires d'autres pays et en cela, la taille des pôles français est préférable. Pour autant, afin de participer à la compétition territoriale à l'échelle

internationale, les pôles français veulent le statut métropolitain. Il est intéressant d'observer que la loi française, malgré sa volonté de prendre en considération des critères qualitatifs d'attractivité, de notoriété, de fonctions métropolitaines... finit par faciliter la décision à partir de l'argument quantitatif qu'est la taille de la ville. Même si des combinaisons sont ensuite possibles, la question du seuil est incontournable et a été adaptée pour rendre éligibles plusieurs territoires. Reste à observer si l'incitation du statut métropolitain pourra supprimer des intercommunalités de résistances périphériques aux grandes villes.

C-E. et H-G.

## Bibliographie

Carrard M., 2009, L'impact de l'aéroport de Notre Dame des Landes sur le développement des relations de Rennes et de Nantes, thèse de géographie, Université Rennes 2.

Chevalier J. (dir.), 1999, *Réseau urbain et réseaux de villes dans l'Ouest de la France*, éd. Economica-Anthropos.

Even A. & Jourden G., 2005, La coopération territoriale : Un outil de développement pour la Bretagne, rapport du CESR Bretagne, 460 p.

Hamilton DK., Miller DY. & Paytas J., 2004, "Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions", *Urban Affairs Review*, 40-2, novembre, pp.147-182.

Houllier-Guibert C.E., 2003, *Quelle est l'évolution des facteurs de l'image de la ville de Rennes, selon l'échelle de perception ?*, mémoire de DEA en géographie, université Rennes 2, 131 p.

Kübler D., 2005, *La métropole et le citoyen : Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Presses polytechniques et universitaires romandes (P.P.U.R.), 176 p.

Le Lidec P., 1997, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République, Rapports de force et compromis », in Le Saout R. (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, pp.65-84.

Mévellec A., 2002, « La coopération intercommunale en milieu urbain en France, 1992-2002 : 10 ans pour construire des agglomérations ? », *Revue Organisations et Territoires*, vol.11, n°3, pp.119-126.

ONU, 2001, « *La gouvernance urbaine dans les agglomérations françaises* », in, *Urban governance in French cities*, p.17.

Rébulard M., 2003, « Le positionnement européen des villes Françaises », [www.metropoles.org](http://www.metropoles.org), rubrique Ressources.

Rozenblat C. & Cicille P., 2003, *Les villes européennes, analyse comparative*, éd. DATAR, 130 p.

Savitch HV. & Vogel RK., 2000, "Paths to New Regionalism", *State and Local Government Review*, 32-3, pp. 158-168.

Swanstrom T. 2001, "What we argue about when we argue about regionalism", *Journal of Urban Affairs*, 23-5, pp. 479-496.

Tesson F., 1996, *Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l'élus à l'espace*, thèse en Géographie, université de Pau et des Pays de l'Adour.

1. 2011 : élaboration par le préfet d'un schéma départemental de coopération intercommunale ; 2012-2013 : mise en œuvre par le préfet du schéma ; 2014 : finalisation de l'intercommunalité.

2. Even A. & Jourden G., 2005, La coopération territoriale : Un outil de développement pour la Bretagne, rapport du CESR Bretagne, 460 p.

3. La métropole peut être créée soit par regroupement de communes à l'initiative d'une ou plusieurs, par l'accord des conseils municipaux (majorité qualifiée), soit par transformation d'un EPCI via la délibération du conseil communautaire et des communes (majorité qualifiée). Les Conseils généraux et régionaux doivent donner leur avis pour sa constitution.

4. Le Lidec P., 1997, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République, Rapports de force et compromis », in Le Saout R. (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, pp.65-84.

5. Les 8 métropoles d'équilibre sont Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Marseille-Aix-Berre, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire et dans un deuxième temps 4 villes sont ajoutées en 1970, estimées comme pôles moins attractifs mais situés en des points d'équilibre essentiels d'un espace français inégal : Rennes, Dijon, Clermont-Ferrand et Nice.

6. Rébulard M., 2003, « Le positionnement européen des villes Françaises », [www.metropoles.org](http://www.metropoles.org), rubrique Ressources.

7. Rozenblat C. & Cicille P., 2003, *Les villes européennes, analyse comparative*, éd. DATAR, 130 p.

8. Houllier-Guibert C.E., 2003, *Quelle est l'évolution des facteurs de l'image de la ville de Rennes, selon l'échelle de perception ?*, mémoire de DEA en géographie, université Rennes 2, 131 p.

9. Tesson F., 1996, *Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l'élus à l'espace*, thèse en Géographie, université de Pau et des Pays de l'Adour.

10. La France se caractérise par le nombre élevé des membres d'exécutif local, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte des dépenses de fonctionnement fortes et une dilution des responsabilités.

11. ONU, 2001, « *La gouvernance urbaine dans les agglomérations françaises* », in, *Urban governance in French cities*, p.17.

12. Pour être précis, le pôle rennais connaît une situation anecdotique. Si l'on peut supposer qu'aujourd'hui en 2010, au regard de la dynamique métropolitaine, la population dépasse le seuil de 450 000 habitants, les chiffres officiels les plus récents, de l'INSEE, datent de 2007 et annoncent : 451 542 habitants. Or, le Pays de Rennes n'est pas d'un seul tenant mais comprend deux communes séparées : Chancé qui comprend 297 habitants et surtout Le Verger qui comprend 1485 habitants. En respectant strictement la loi (métropole d'un seul tenant et chiffres officiels de l'INSEE), le pays de Rennes ne serait pas suffisant.

13. Chevalier J. (dir.), 1999, *Réseau urbain et réseaux de villes dans l'Ouest de la France*, éd. Economica-Anthropos.

14. Carrard M., 2009, L'impact de l'aéroport de Notre Dame des Landes sur le développement des relations de Rennes et de Nantes, thèse de géographie, Université Rennes 2.

15. Kübler D., 2005, *La métropole et le citoyen : Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Presses polytechniques et universitaires romandes (P.P.U.R.), 176 p. ; Savitch HV. & Vogel RK., 2000, "Paths to New Regionalism", *State and Local Government Review*, 32-3, pp. 158-168 ; Swanstrom T. 2001, "What we argue about when we argue about regionalism", *Journal of Urban Affairs*, 23-5, pp. 479-496.

16. Hamilton DK., Miller DY. & Paytas J., 2004, "Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions", *Urban Affairs Review*, 40-2, novembre, pp.147-182.