

## De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : Changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française ?

*Anne Mévellec*  
*Chercheur Post-doctoral, INRS-UCS*

### Version préliminaire

Sur la question métropolitaine, la France se caractérise par quatre éléments. Le premier est sans aucun doute la suprématie de la région parisienne et l'absence relative de grandes villes de standard européen sur le reste du territoire. Le deuxième réside dans son haut degré de fragmentation municipale. Le modèle de la coopération intercommunale de plus en plus intégrée, financièrement et politiquement constitue la troisième spécificité. Enfin, la quatrième caractéristique française concerne son histoire d'aménagement du territoire, dans laquelle l'État central occupe une place prépondérante, au travers de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)<sup>1</sup>. Ces quatre éléments, sous forme de remarques préliminaires apparaissent essentielles pour saisir la dynamique institutionnelle métropolitaine telle qu'elle est à l'œuvre aujourd'hui en France.

Depuis le début des années 2000, la France urbaine est marquée par plusieurs politiques d'envergure. On souhaite ici, en mettre deux en parallèle. La première est celle de la refonte de la carte intercommunale à travers la mise en œuvre de la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale du 19 juillet 1999. La seconde est l'appel à coopération métropolitaine lancée par la DATAR en juin 2004.

Le modèle de gouvernement urbain français est fondé sur la reconnaissance et le respect des municipalités locales. En s'inscrivant dans ce que certains nomment le *pacte républicain* (Le Lidec, 2001) qui empêche toute réforme coercitive de l'organisation municipale, la loi Chevènement sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale créé à partir de 1999 les communautés urbaines et d'agglomération. Les premières concernent les aires urbaines de plus de 500 000 habitants et les secondes celles de plus de 50 000 habitants. Cette loi qui propose des outils spécifiques au renforcement des instances métropolitaines est un véritable succès qui se traduit par la mise en place, *ex nihilo* ou par la transformation d'anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de 14 communautés urbaines et 155 communautés d'agglomération<sup>2</sup>. Ce nouveau régime des communautés généralise une fiscalité propre intercommunale ainsi que l'intercommunalisation de fonctions stratégiques telles que le développement économique et l'aménagement du territoire. La création de ce nouvel échelon institutionnel supralocal est fortement marquée par les dynamiques politiques locales influençant à la fois les enjeux territoriaux et le partage des compétences entre les échelons municipaux et intercommunaux (Baraize, Négrier, 2001).

---

<sup>1</sup> Devenue DIACT, Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires en 2006.

<sup>2</sup> ADCF, 2004, *L'État de l'intercommunalité*, <http://www.intercommunalites.com>, consulté le 10 mars 2006.

Alors que le territoire français termine de se couvrir de ce nouveau maillage intercommunal<sup>3</sup>, la DATAR lance en 2004 un appel à la coopération métropolitaine. Cette nouvelle initiative vise à favoriser l'émergence de métropoles, comme sites de développement économique, pouvant s'insérer dans la compétition européenne. Il s'agit également de reformater l'armature urbaine française. D'une certaine manière cette politique des années deux mille renoue avec d'anciens projets de la DATAR tels les OREAM (Organisme régional d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine) tombés en désuétude (Vanier, 2005) et rappelle également les métropoles d'équilibre des années soixante<sup>4</sup>. Néanmoins, la coopération métropolitaine se présente beaucoup plus souple que ces expériences passées, cherchant à susciter l'émergence d'ensemble métropolitains et non à les décréter.

À la lumière du tableau suivant, il apparaît clairement que les communautés d'agglomération, directement issues de la mise en œuvre de la loi Chevènement sont au cœur, en termes quantitatifs au moins, des réponses à l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR.

**Tableau 1 : récapitulatif des signataires des 15 lauréats de l'appel à coopération métropolitaine**

|   | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Communautés de communes | Villes    | Syndicats mixtes | Département et région | Partenaire transfrontalier | Autres   | Total      |
|---|----------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------|------------------|-----------------------|----------------------------|----------|------------|
| <b>Métropole Côte d'Azur</b>  |                      | 4                           |                         | 1         |                  | 1                     |                            | 4        | <b>10</b>  |
| <b>Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</b>  | 1                    |                             |                         | 1         |                  |                       | 2                          |          | <b>4</b>   |
| <b>Marseille Aix-en-Provence</b>  | 1                    | 1                           |                         |           |                  |                       |                            |          | <b>2</b>   |
| <b>Métropole Normande</b>   |                      | 3                           |                         | 3         |                  |                       |                            |          | <b>6</b>   |
| <b>Sillon lorrain</b>   |                      | 4                           |                         | 4         |                  |                       |                            |          | <b>8</b>   |
| <b>Espace métropolitain Loire-Bretagne</b>  | 2                    | 3                           |                         |           |                  |                       |                            |          | <b>5</b>   |
| <b>Aire métropolitaine toulousaine</b>  |                      | 6                           | 4                       | 6         | 1                |                       |                            |          | <b>17</b>  |
| <b>Aire métropolitaine de Lille</b>   | 1                    | 9                           | 1                       |           | 1                |                       | 4                          | 1        | <b>17</b>  |
| <b>Conférence des villes-centres et agglomérations de Rhône Alpes, Région urbaine lyonnaise et Sillon Alpin</b> | 1                    | 6                           |                         | 8         |                  | 8                     |                            | 1        | <b>24</b>  |
| <b>Métropole franco-valdo-genevoise</b>   |                      |                             |                         |           |                  |                       | 2                          |          | <b>2</b>   |
| <b>Aire toulonnaise</b>   |                      | 1                           | 2                       | 10        | 1                | 1                     |                            |          | <b>15</b>  |
| <b>Réseau Clermont Auvergne Métropole</b>   |                      | 4                           | 1                       | 4         |                  |                       |                            |          | <b>9</b>   |
| <b>Sarrebrück-Moselle Est</b>   |                      | 2                           | 5                       |           |                  |                       | 1                          |          | <b>8</b>   |
| <b>Région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale belge</b>   | 1                    | 3                           |                         | 2         | 1                |                       | 2                          |          | <b>9</b>   |
| <b>Réseau Métropolitain Rhin-Rhône</b>  |                      | 5                           |                         | 5         |                  | 3                     |                            | 1        | <b>14</b>  |
| <b>Total</b>  | <b>7</b>             | <b>51</b>                   | <b>13</b>               | <b>44</b> | <b>4</b>         | <b>13</b>             | <b>11</b>                  | <b>7</b> | <b>150</b> |

<sup>3</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 86 % des communes et 81% des français faisaient partie d'un EPCI. Les régions Île de France et Provence-Aples-Côtes-d'Azur sont celles où l'intercommunalité est le moins développée. Néanmoins la couverture intercommunale de la France progresse, puisque les chiffres sont, en 2006, de 90% des communes et de 85% des habitants. <http://www.intercommunalites.com>, consulté le 10 mars 2006.

<sup>4</sup> Sur les limites de la politique des métropoles d'équilibre, voir Sherer, 2000.

À partir de ce constat et de l'analyse des 15 dossiers lauréats, on souhaite explorer le passage entre les stratégies intercommunale et métropolitaine et les conditions de leur arrimage. À travers la figure de la métropolisation, deux thèmes apparaissent particulièrement cruciaux : celui du territoire et celui de la forme institutionnelle. Ces deux éléments permettent également de mettre en lumière les transformations ainsi que les arrangements nécessités par la succession de politiques institutionnelles à destination des grandes villes françaises. Pour ce faire, on examinera la coopération métropolitaine telle qu'énoncée par la DATAR à la lumière des dispositifs et pratiques intercommunales préexistantes<sup>5</sup>. Après avoir brièvement décrit cette politique (1), on s'intéressera à l'émergence d'une forme métropolitaine territoriale (2), avant d'examiner le type d'action publique qui l'accompagne (3).

## 1. Des métropoles à initier

L'appel à coopération métropolitaine<sup>6</sup> fait suite à un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003<sup>7</sup>. Lors de ce comité, le gouvernement a réalisé deux constats. Premièrement on remarque l'absence des villes françaises dans le haut de la hiérarchie urbaine européenne. Le territoire français manque cruellement de tels ensembles urbains. Selon une étude récente, la France comporte quatre villes de rang européen : Paris (1<sup>ère</sup>), Lyon (7<sup>e</sup> rang), Marseille (23<sup>e</sup> rang) et Toulouse (28<sup>e</sup> rang) et sept métropoles régionales affichent une vocation européenne sans en avoir encore le statut (Strasbourg, Bordeaux, Lille, Nice, Montpellier, Nantes et Grenoble) (Rébulard, 2003). Deuxièmement, on insiste sur l'importance de la métropolisation dans la dynamique économique contemporaine. À partir de là, le gouvernement a initié une politique visant à aider la métropolisation autour des principales grandes villes du pays.

Les contrats de coopération métropolitaine comportent trois volets :

- renforcer les fonctions économiques des métropoles (principalement le tertiaire) ;
- mobiliser les compétences de l'État (orienter les politiques sectorielles de l'État dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation) ;
- rassembler grandes et moyennes villes.

Six thèmes, appelés des « accélérateurs de rayonnement », sont spécialement identifiés par le gouvernement : le rayonnement économique, la localisation des emplois publics, l'accessibilité, l'ingénierie et la coopération métropolitaine, la recherche et l'enseignement supérieur, et la culture et les arts. C'est autour de ces thèmes que les

---

<sup>5</sup> Et non à celle de l'histoire des politiques de la DATAR. Sur ce sujet, on pourra se référer à Wachter, 2000.

<sup>6</sup> DATAR, 2004, *Pour un rayonnement européen des métropoles française. Appel à coopération métropolitaine*, Paris, DATAR, 14 p.

<sup>7</sup> DATAR, 2003, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostics et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003, Paris, DATAR, 35 p.

acteurs locaux sont invités à construire des projets métropolitains<sup>8</sup>. Ceci explique en partie l'homogénéité des projets déposés.

Suite à la diffusion de cette volonté gouvernementale, la politique métropolitaine se décline en trois temps : l'appel à coopération métropolitaine (2004 et 2005) ; la rédaction de projets métropolitains par les collectivités lauréates (2005 et 2006) et enfin la contractualisation métropolitaine à partir de 2007. Deux appels d'offre sont émis, le premier en décembre 2004 et le second en 2005.

Les six premiers lauréats sont :

- **Métropole Côte d'Azur** regroupant les quatre communautés d'agglomération de Nice-Côte d'Azur, Sophia Antipolis, Riviera Française et Pôle Azur Provence, le département des Alpes Maritimes, la ville de Cannes, l'Université de Nice-Sophia Antipolis, la chambre de Commerce de Nice-Côte d'Azur, l'agence d'aménagement des Alpes-Maritimes et le centre hospitalier universitaire de Nice ;
- **Eurodistrict Strasbourg-Ortenau** associe la ville et la communauté Urbaine de Strasbourg, la ville de Kehl, et Ortenaukreis en Allemagne ;
- **Marseille Aix-en-Provence** : réunit les communauté urbaine Marseille Provence Métropole, et d'agglomération du Pays d'Aix ;
- **Métropole Normande** rassemble les trois communautés d'Agglomération de Caen-la-Mer, du Havre, et de Rouen, ainsi que les trois villes de Caen, du Havre et de Rouen ;
- **Sillon lorrain** regroupe les agglomérations et les villes de Thionville, Metz, Nancy et Épinal ;
- **Espace métropolitain Loire-Bretagne** associe les communautés urbaines et d'agglomération de Nantes, Saint-Nazaire, Angers, Rennes et Brest.

Les lauréats du deuxième concours sont :

- **Aire métropolitaine toulousaine** qui réunit les communautés d'agglomération de l'aire urbaine toulousaine (Le Grand Toulouse, le SICOVAL, Le Muretain), le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération toulousaine (SMEAT), les agglomérations et les villes d'Albi et de Montauban, l'agglomération de Castres-Mazamet, les communautés de communes du Grand Auch, du Pays de Foix, du Pays de Pamiers et du Saint-Gaudinois, ainsi que les villes de Foix, de Muret, de Pamiers et de Toulouse ;
- **Aire métropolitaine de Lille** regroupant Lille Métropole Communauté Urbaine, les agglomérations de l'Arc Sud (Arras, Béthune, Douai, Hénin-Carvin, Lens, La Porte du Hainaut, Valenciennes), de Cambrai et de Maubeuge Val de Sambre, les intercommunales belges de Tournai (IDETA), de Courtrai (LEIEDAL), d'Ypres-Roulers (WVI) et de Mouscron (IEG), la conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT), la communauté de communes de l'Est-Douais, la mission Bassin minier, le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale de l'Artois ;
- **Conférence des villes-centres et agglomérations de Rhône-Alpes, Région urbaine lyonnaise et Sillon alpin** associant les agglomérations et Villes d'Annecy, de Bourg-en-Bresse, de Chambéry, de Grenoble, de Lyon, de Roanne et de Saint-Étienne, Ville

---

<sup>8</sup> Et comme le résume Alain Motte (2005), les 15 projets lauréats reprennent systématiquement ces thèmes. Certains rajoutant les thèmes de la santé (5 projets) et exceptionnellement de l'environnement (1 projet).

de Valence, Région urbaine de Lyon, Région Rhône-Alpes, Départements de l'Ain, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, du Rhône, de la Savoie et de la Haute- Savoie ;

- **Métropole franco-valdo-genevoise** comprenant l'association régionale de coopération (ARC, regroupant les intercommunalités françaises limitrophes du canton de Genève) et le Canton de Genève ;
- **Aire toulonnaise** associant le Syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale Provence Méditerranée, la Communauté d'agglomération Toulon-Provence Méditerranée, les Communautés de communes de la vallée du Gapeau et de Sud Sainte-Baume, les Villes de Bandol, Bormes-les-Mimosas, Collobrières, La Londe-les-Maures, Le Castellet, Le Lavandou, Ollioules, Pierrefeu-du-Var, Sanarysur-Mer et Solliès-Ville et le Conseil général du Var ;
- **Réseau Clermont Auvergne Métropole** qui regroupe les agglomérations et Villes d'Aurillac, de Clermont-Ferrand, du Puy-en-Velay et de Vichy et le Pays du Grand Clermont ;
- **Sarrebrück-Moselle Est** qui par l'Association SaarMoselle Avenir regroupe les Communautés d'agglomération de Forbach Porte de France et de Sarreguemines Confluences, l'instance intercommunale de Sarrebruck, les communautés de communes du District urbain de Faulquemont, du Pays Naborien, du Warndt, du Pays d'Albe et des Lacs et de Freyming-Merlebach et du Warndt ainsi que les villes de Sarrebruck, Forbach et Sarregumines, ainsi le conseil général de Moselle.
- **Région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale belge** réunit le Syndicat mixte de la côte d'Opale, la communauté urbaine et la ville de Dunkerque, la communauté d'agglomération et la ville de Calais, les communautés d'agglomération du Boulonnais et de Saint-Omer, l'Intercommunale de Flandre occidentale et la Province de Flandre occidentale ;
- **Réseau Métropolitain Rhin-Rhône** rassemble les villes et agglomérations de Belfort, Besançon, Dijon, Montbéliard et Mulhouse (avec un complément de dossier également signé par l'agglomération trinationale de Bâle et les Régions Franche-Comté, Bourgogne et Alsace).

Carte 1 : Métropoles lauréates



Fonds cartographiques : Francilèmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Ce double appel à coopération a été bien reçu par les acteurs locaux, et ce n'est pas moins de 24 dossiers que la DATAR a reçus.

## 2. Des territoires métropolitains à inventer

La politique de coopération métropolitaine s'arrime largement aux communautés urbaines et d'agglomération issues de la mise en œuvre de la loi Chevènement. Pour

autant, cette nouvelle politique d'aménagement du territoire est aussi porteuse de différences, qui sont au moins de deux ordres : territorial et stratégique.

La première différence qui éloigne l'intercommunalité de la coopération métropolitaine réside clairement dans l'échelon territorial valorisé. La loi Chevènement, dont l'un des enjeux explicites était le renforcement de la coopération intercommunale en milieu urbain, se fondait sur le concept d'aire urbaine tel que défini par l'INSEE.

« Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »<sup>9</sup>.

Cette définition permettait d'identifier 138 ensembles urbains sur le territoire français. Par ailleurs, elle est fondée sur la continuité spatiale et le navettage. Or, comme on l'a montré ailleurs, les communautés constituées ne respectent guère ces découpages idéaux statistiques. Pour des raisons principalement politiques, techniques et financières, les communautés urbaines et d'agglomérations se sont développées sur des espaces beaucoup plus restreints (Mévellec, 2006). En cela, le succès quantitatif de la loi Chevènement doit être modéré par la qualité des périmètres dessinés. Cette première faiblesse des nouvelles communautés est suivie de la difficulté d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) issus de la loi sur la Solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Ces derniers doivent normalement être élaborés sur des territoires fondés sur l'idée de bassin de vie, c'est-à-dire marqués par la continuité du bâti, et ainsi recouvrir et coordonner plusieurs communautés voisines. Or, seul le SCOT de Nantes-Saint Nazaire rencontre jusqu'à présent cet enjeu<sup>10</sup>.

L'appel à coopération métropolitaine se distancie du principe de continuité du bâti, qu'il soit associé à l'aire urbaine ou au bassin de vie, afin d'embrasser des espaces plus ouverts permettant d'atteindre des seuils démographiques plus importants. La définition donnée est la suivante :

« Les métropoles, au sens du présent appel à coopération, sont des espaces comptant 500 000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une aire urbaine de 200 000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes » (DATAR, 2004 : 8).

Cette définition intégrant l'idée de mise en réseau de villes grandes et moyennes, permet à la France de se trouver des métropoles qu'à toutes fins utiles elle n'a pas. En cela, la coopération métropolitaine se fonde sur les failles du modèle intercommunal français. Car, même si le succès de la réforme Chevènement est indéniable, son application n'a pas résolu les problèmes identifiés par les chantres de la métropolisation. La consolidation des aires urbaines ne s'est réalisée que de façon ténue, sans permettre à ces communautés

<sup>9</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr) consulté le 10 mars 2006.

<sup>10</sup> Le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire est élaboré à l'échelle de cinq intercommunalités, rassemblant 57 communes et 760 000 habitants. Le SCOT se décline en schéma de secteur à l'échelle de chacune des cinq intercommunalités. Un syndicat mixte de SCOT a été constitué, en juin 2003. Il est présidé par Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes et Président de la Communauté urbaine de Nantes.

d'être isolément le socle institutionnel de la métropolisation. Ainsi, la France n'a pas d'autre choix que de jouer la carte de la mise en réseau de villes grandes et moyennes, en l'absence de couples métropole-très grande ville.

Ceci conduit la DATAR à s'émanciper clairement d'une définition centrifuge de la métropole et au contraire à offrir l'opportunité aux acteurs locaux de forger leur propre conception de la métropole, dans laquelle ils peuvent trouver leur place. Cet exercice est très explicite dans la candidature du projet métropolitain Rhin-Rhône. Pour ces acteurs, la démonstration doit valider la pertinence d'un territoire multipolaire, ce qu'ils font de deux manières. Une façon « matérielle » à travers la mise à proximité ferroviaire des villes du réseau grâce au TGV. Une façon « institutionnelle » à travers la volonté politique inscrite dans un objectif de gouvernance, le tout répondant à la coopération métropolitaine.

« Ce projet métropolitain opte résolument pour une figure du réseau, où la volonté remplace la providence, où la proximité des territoires permise par le TGV remplace l'hyper densité, où les différentes identités viennent s'additionner pour produire une valeur ajoutée qui elle-même engendre des fonctions métropolitaines » (Réseau métropolitain Rhin Rhône, 2004 : 39).

On voit bien ici, le discours visant à se réapproprier certains éléments de définition classique de la métropole pour les adapter à une réalité somme toute spatialement éclatée du réseau de villes en question. À défaut d'une réalité métropolitaine spatiale préexistante, le projet métropolitain est conçu pour faire émerger une réalité métropolitaine réticulaire.

Cette adaptabilité de la notion de métropole permet à cette politique française de viser deux types d'agglomérations urbaines. La première est constituée des principales aires urbaines de plus de 500 000 habitants : Île de France, Lyon, Marseille et Lille. La seconde rassemble des agglomérations urbaines plus petites : Toulouse, Strasbourg, Nantes, Bordeaux, Nice, Montpellier, Grenoble ou Rennes. Regroupant au moins 200 000 habitants, ces villes peuvent s'adjoindre un réseau de villes moyennes leur permettant d'atteindre le seuil critique du demi-million d'habitants. Ainsi, les rédacteurs du projet de réseau métropolitain Rhin Rhône s'approprient leur faiblesse métropolitaine au sens traditionnel du terme pour la transformer en projet.

« L'espace Rhin-Rhône n'est pas né métropole, il le deviendra si la masse critique d'innovations et de projets se substitue à la masse critique de population et de densité qui fait défaut » (2004 : 7).

En ce sens, l'appel à coopération de la DATAR permet de s'extraire de l'idéal de l'optimum dimensionnel qui n'est jamais très éloigné des réformes institutionnelles territoriales. L'idée de réseau et d'arrimage des villes moyennes, soit entre elles, soit avec une ville plus grande est un élément nouveau par rapport à la politique intercommunale, où l'idée d'aire urbaine restait accrochée à un pôle urbain unique et où le principe de la continuité territoriale avait été clairement énoncé.

Néanmoins, il faut, avec Martin Vanier, souligner que la question métropolitaine ne se pose pas de la même manière dans les principales aires urbaines et dans les agglomérations plus petites. Il s'agit pour cette deuxième catégorie d'imaginer la création

de « grappes urbaines polycentriques et leur accès à de nouvelles fonctions rares. Mais alors : quel territoire élargi, pour quelles articulations, moyennant quelle gouvernance territoriale, sur quels dossiers partagés ? » (Vanier, 2005 : 159). Avec la coopération métropolitaine, le polycentrisme est double. Non seulement la structuration des métropoles doit offrir un nouveau visage au territoire national, non plus polarisé sur la région parisienne mais organisé de façon polycentrique autour d'une quinzaine de métropoles. Le polycentrisme se révèle aussi au sein de ces métropoles qui doivent le plus souvent prendre des formes réticulaires distendues pour atteindre les seuils démographiques requis (voir carte 1). L'argumentaire, aussi solide soit-il, par exemple du projet métropolitain Loire-Bretagne, ne peut pas masquer les 380 km qui séparent les villes partenaires les plus éloignées, soit Angers et Brest et plus généralement d'un ensemble de villes loin de former une conurbation. Ces métropoles à la forme de réseaux de ville (Réseau Rhin-Rhône, Métropole Normande, Réseau Clermont-Auvergne et Espace métropolitain Loire-Bretagne) sont davantage appelées à jouer la carte de la complémentarité et de la synergie entre leurs composantes que des les métropoles de forme plus traditionnelle qui peuvent davantage miser sur le partage des domaines de spécialisation (Béhar, 2006).

L'appel à coopération métropolitaine apparaît également comme un moment clef où l'aménagement du territoire français tente de s'inscrire pleinement dans l'échelon européen. On l'a déjà mentionné, l'absence de métropoles, en dehors de Paris, est considérée comme un désavantage pour le territoire français. Cette volonté de s'insérer fortement dans le cadre européen se manifeste d'abord par des projets transfrontaliers, avec la Belgique (Lille), l'Allemagne (l'Euro district de Strasbourg-Ortenau) ou la Suisse (Réseau métropolitain Rhin-Rhône qui suite aux demandes de la DATAR s'élargie pour s'arrimer officiellement à l'agglomération trinationale de Bâle). Pour les autres projets, le positionnement européen est inscrit dans tous les argumentaires : il s'agit le plus souvent de se positionner face ou dans les grands ensembles que sont la banane bleue, l'arc atlantique ou l'arc méditerranéen. Le projet Loire-Bretagne rappelle l'appartenance de chacune de ses composantes dans la conférence des villes de l'Arc Atlantique (Espace métropolitain Loire Bretagne 2004). À l'inverse, dans leur dossier, les acteurs toulousains rappellent la situation ni atlantique ni méditerranéenne de leur métropole et donc l'importance de s'arrimer à d'autres réseaux de développement et de communication (Aire métropolitaine toulousaine, 2005). La recherche d'un équilibre territorial, qui a longtemps été la mission de la DATAR, se manifeste désormais pleinement, et de façon assumée, face non pas à Paris comme avec la politique des métropoles d'équilibre des années 1960, mais bien face aux centres de gravités européens. On rejoint ainsi les constats de Philippe Estèbe et Daniel Béhar pour qui le polycentrisme maillé<sup>11</sup> proposé par la DATAR en 2000, valorisant les relations horizontales au détriment des relations verticales issues de la hiérarchie urbaine et conçu à une échelle nationale, ne pouvait guère porter de fruits pour faire des métropoles françaises des joueurs européens (Estèbe, Béhar, 2003.).

---

<sup>11</sup> L'idée de polycentrisme maillé est portée par Jean-Louis Guigou, délégué général de la DATAR. Il s'opposait à la fois aux formes urbaines nord-américaines et à la concentration urbaine européenne dans la banane bleue (Conférence des villes de l'Arc Atlantique, 2000). Il s'agit de mettre en réseau des villes moyennes afin de réorganiser l'armature urbaine de la France de façon polycentrique.

Comme on peut le remarquer, la politique métropolitaine de la DATAR prend donc appui sur les réalisations de la loi Chevènement, en faisant des territoires consolidés que sont les communautés urbaines et d'agglomération les supports des métropoles polycentriques. L'appel à coopération vise essentiellement des « coordinations d'intercommunalités » (DATAR, 2004 : 9) en évitant la création d'institutions particulièrement formelles. Cette stratégie d'action caractérise également cette politique de métropolisation.

### 3. Des procédures métropolitaines à créer

La DATAR affiche elle-même les couleurs en désignant la coopération métropolitaine souhaitée comme une « coopération souple ». Les coordinations d'intercommunalités peuvent ainsi prendre des formes juridiques variées et peu contraignantes que sont celles des associations, des syndicats mixtes ou encore d'une simple déclaration d'intention de partenariat. Ainsi l'État n'oblige pas comme pré requis que les partenaires soient institutionnellement liés. La souplesse de la démarche métropolitaine française réside au cœur des leviers d'actions mis en œuvre par l'État.

La coopération métropolitaine apparaît comme une politique *procédurale* (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) ou *constitutive* (Duran, Thoenig, 1996). Sous ces vocables, il s'agit, au-delà du contenu, d'insister sur le caractère processuel des politiques. Ce sont davantage des cadres d'action que de réels programmes. Elles sont élaborées afin de favoriser la résolution des problèmes en invitant les acteurs concernés à produire eux-mêmes une solution basée sur le compromis. Ainsi, on ne dit plus « quoi faire » aux acteurs, mais on les incite à participer à des processus d'élaboration, au « comment faire ». L'appel à coopération métropolitaine fait partie de ces nouveaux types dispositifs, en invitant les acteurs locaux à élaborer un projet métropolitain autour d'un certain nombre de thèmes structurants, en l'occurrence les « accélérateurs de métropolisation », dont l'excellence économique et la recherche et le développement. L'appel à coopération est particulièrement clair sur ce point, « seules les actions immatérielles sont éligibles au soutien de l'État dans la phase d'élaboration des projets métropolitains » (DATAR, 2004 : 9). La terminologie de l'appel d'offre en est symptomatique. Ainsi l'objectif est « d'inciter, et d'accompagner les acteurs locaux dans leur réflexion sur le potentiel de leur territoire ... » (DATAR, 2004 : 6). En cela, cette politique de la DATAR est en rupture avec les politiques traditionnelles d'aménagement du territoire fondées sur les grands équipements, sur des investissements « matériels », ou encore sur la désignation des huit métropoles d'équilibre en 1964 par exemple. Elle s'inscrit ainsi dans une tendance de transformation de l'aménagement du territoire déjà repérée au tournant des années 2000 (Wachter, 2000).

Pour illustrer le caractère procédural de cette politique, on peut revenir sur le type de sollicitation qu'elle propose. En effet, la DATAR, bien qu'ayant visé une quinzaine de villes pour adosser sa nouvelle politique, a laissé aux acteurs locaux le soin de s'organiser et d'élaborer une lettre d'intention ainsi qu'un projet métropolitain. C'est donc une

logique ascendante qui est au cœur de cette politique. En cela, elle va encore plus loin que la loi Chevènement qui elle aussi avait largement laissé l'initiative de la création des communautés urbaines et d'agglomération, ainsi que de leur fonctionnement et de l'étendue concrète de leurs compétences, aux assemblées locales. Dans les deux cas, le volontariat est au cœur de la mise en œuvre de ces politiques. L'État n'intervient pas en amont, ni dans la désignation des territoires, ni dans les arrangements institutionnels à mettre en place. La DATAR ne joue qu'un rôle d'accompagnement dans la production de ces demandes.

Cette initiative laissée aux acteurs locaux conduit à la prise en main de la coopération métropolitaine par les élus locaux, et spécialement par les présidents des communautés urbaines et d'agglomération. En cela, la politique de la DATAR renforce le portrait des dynamiques institutionnelles amorcé par la mise en œuvre de la loi Chevènement. Ces dernières sont marquées par le poids des élus locaux, et principalement des maires maîtres de leur destinée intercommunale. Le périmètre, l'organisation et surtout le contenu effectif de la coopération intercommunale, grâce au mécanisme de l'intérêt communautaire, est totalement « territorialisé » et « individualisé » par chaque assemblée communautaire (Mévellec, 2005). Plusieurs travaux ont montré que l'application de la loi Chevènement a renforcé les présidents d'EPCI, en clôturant ces arènes de pouvoirs (Mévellec, Pinson, 2004, Le Saout, 2000). La coopération métropolitaine, en interpellant directement ces présidents, renforce le club très fermé des présidents d'EPCI, marginalisant toujours un peu plus la démocratie d'assemblée municipale.

Parallèlement, et sans que cela soit contradictoire, la coopération métropolitaine est aussi une invitation à ouvrir la scène institutionnelle à des non-élus. Les déclarations d'intention comportent ainsi, outre la liste des signataires une liste de co-signataires, partenaire du projet. Cette ouverture est néanmoins fonction de chaque configuration locale. Par exemple, la déclaration d'intention portée par Nice est le fait du « groupe des 10 » réunissant au-delà des acteurs politiques, l'Université, la chambre de commerce, le centre hospitalier et l'agence d'urbanisme. On retrouve dans d'autres projets une telle diversité, mais généralement pas comme signataires principaux. De fait, le contenu des projets métropolitains est issu des configurations locales existantes et relève d'autant de processus politiques que de métropoles. Pour reprendre l'exemple niçois, huit des dix signataires se réunissaient déjà dans le syndicat mixte « Sophia-Alpes-Maritimes » (SAM) chargé de fédérer et de mettre en cohérence l'ensemble des actions de développement et de promotion économique du territoire métropolitain. Ainsi l'ouverture officielle ne se fait qu'en direction de l'agence d'urbanisme et du centre hospitalier. En ce sens, l'appel à coopération métropolitaine semble servir, à plusieurs endroits, de levier pour mettre à jour des pratiques déjà existantes. Le cas de Marseille est en ce sens exemplaire. En effet, la mise en œuvre de la loi Chevènement a été l'occasion de luttes politiques et territoriales importantes, mais qui ont finalement conduit à ré-institutionnaliser le polycentrisme de l'aire métropolitaine. De fait, elle a laissé un certain nombre de dossiers stratégiques de côté. Or dès le début des années 1990, les enjeux d'aménagement et particulièrement de transports ont suscité l'émergence d'un espace d'échange et de réflexion à l'échelle métropolitaine. Sous l'impulsion de la DATAR, une pluralité d'acteurs, au nombre desquels on retrouve des élus, des fonctionnaires, des universitaires,

des professionnels, sont amenés à se rencontrer et à développer des échanges d'information (Douay, à paraître). À la fin des années 1990, plusieurs réalisations sortent de cette mise en réseau métropolitaine d'acteurs (enquête transports, Directive Territoriale d'Aménagement, Atlas métropolitain). Finalement, en 2003, les présidents des communautés de Marseille, Aix-en-Provence et Aubagne se réunissent pour créer la Charte de coopération métropolitaine, servant de socle commun aux trois EPCI et de principe unificateur à leurs politiques, principalement en termes d'aménagement et de déplacement (Douay, à paraître). Cette pratique existante trouve dans l'appel à coopération de 2004 une opportunité de formalisation, de visibilité et de financement grâce aux futurs contrats métropolitains. La dynamique ascendante suscitée par l'appel de la DATAR y est d'autant plus efficace, qu'il existait déjà des pratiques locales de coopération métropolitaine.

De façon différente, l'espace métropolitain Loire-Bretagne affiche sa pertinence en la remplaçant dans une expérience de coopération ancienne. En effet, les villes du projet sont toutes membres de la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique ; les villes de l'axe ligérien d'un côté (Nantes, Saint-Nazaire, Angers) et de l'axe breton de l'autre (Rennes, Brest) ont aussi une expérience commune.

« La cohérence de cet espace est par ailleurs assurée par l'expérience des coopérations anciennes, ancrées dans une histoire commune, qui permet de dépasser les clivages antérieurs pour mieux valoriser les complémentarités d'ores et déjà apparues dans des domaines d'excellence reconnus. Cet acquis est déterminant pour relever de nouveaux défis et favoriser l'émergence de projets communs d'envergure européenne à court, moyen et long terme » (Espace métropolitain Loire-Bretagne, 2004 : 2).

Rennes et Nantes font également partie du Syndicat mixte d'études de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (aéroport international du grand ouest) devant remplacer, à termes les aéroports de Nantes et de Rennes.

La coopération métropolitaine à Strasbourg se fonde clairement sur la construction, depuis 2003, de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl et concrétisée dans une convention cadre en janvier 2004. Ainsi, l'élaboration du livre blanc accompagnant ce nouvel Eurodistrict sert de mise en commun de travail et d'expérience permettant au projet métropolitain de s'implanter rapidement. La politique de la DATAR n'est alors qu'un « plus » sur un projet local déjà en marche (notamment avec la rédaction d'un livre blanc publié en juillet 2003 principalement axé sur la planification à l'échelle de ce territoire transfrontalier). L'objectif de l'Eurodistrict est de « constituer sur le Rhin, une véritable métropole européenne de près d'1 million d'habitants » (Ville de Strasbourg, 2005 : 2). La superposition du projet d'Eurodistrict soutenu par le fonds Interreg, et du projet métropolitain n'est par ailleurs pas sans poser des problèmes de conciliation de calendrier et d'arrimage entre ces deux politiques.

Plus modestement, les lettres d'intention et les projets métropolitains élaborés se fondent sur le travail réalisé pour l'élaboration des contrats d'agglomération. Ces derniers ont été particulièrement l'occasion de faire des diagnostics territoriaux à l'échelle de chaque nouvelle communauté. La lettre d'intention de Toulouse illustre parfaitement ce point en juxtaposant chacun des points de ces diagnostics correspondant aux accélérateurs de croissance tel que mentionné par la DATAR, avant d'en proposer une lecture croisée

faisant office de stratégie de collaboration à l'échelle inter-intercommunale (Aire métropolitaine toulousaine, 2005 : 39-51).

Les projets métropolitains, en ce sens, constituent le résultat de la rencontre entre les acteurs locaux, en particulier des élus intercommunaux et des agences d'urbanismes, et les fonctionnaires de la DATAR. Si la DATAR a initié la coopération métropolitaine, ce sont les forces locales qui lui ont donné un contenu à travers leurs propres configurations, besoins, forces et aspirations.

Enfin, pour finir, cette politique est d'autant plus procédurale, que les projets métropolitains élaborés par les acteurs locaux restent pour l'instant immatériels. En effet, même si ces projets doivent normalement se décliner ensuite en contrats métropolitains, le flou sur cette concrétisation est de mise. Rien n'est dit ni connu sur les conditions et le financement de ces contrats. On sait seulement que :

« c'est en vue d'une contractualisation à partir de 2006, dans le cadre des contrats métropolitains, que l'État précisera ses engagements opérationnels à l'égard des projets que les collectivités vont préparer » (DATAR, 2004 :4).

Or 2006 correspond aussi à la nouvelle échéance de la contractualisation État-région, dont on ne connaît pas non plus les formes exactes puisque cette nouvelle génération de CPER doit intégrer les contrats d'agglomération eux-mêmes partie prenante des contrats métropolitains. Pour illustrer ce point, il suffit de reprendre un passage du rapport d'étape de la Côte d'Opale, qui met clairement en lumière ces interrogations face aux conditions de réalisation du contenu du projet élaboré.

*« L'objectif initialement affiché, de traduire le contenu de ces projets métropolitains dans le cadre des dispositions de contrats signés entre l'État, la Région et les partenaires concernés semble incertain.*

Certes, l'intérêt, pour les partenaires de l'Aire Métropolitaine, de mener à bien une démarche collective de projet garde toute son importance stratégique, notamment en permettant l'exercice de modes de gouvernance originaux, adaptés aux nouveaux enjeux politiques, institutionnels et territoriaux du développement (Priorité de la DATAR....).

Mais la difficulté ultérieure à concrétiser cette démarche par des réalisations tangibles, co-financées par les partenaires traditionnels des politiques contractuelles (État et Europe) risque d'en restreindre largement la portée, voire de l'invalider ! L'État n'a toujours pas apporté, en effet, de réponse claire aux questions concernant les conditions dans lesquelles, tout ou partie des projets des démarches de coopération métropolitaine serait susceptible de bénéficier de ses concours financiers, ainsi que de ceux de la Communauté Européenne » (Syndicat mixte de la côte d'Opale, 2006 : 5).

## **Conclusion**

L'appel à coopération métropolitaine de la DATAR, présenté sous le double enjeu du territoire et de l'opérationnalisation rencontre la double logique des gouvernements métropolitains telle que résumée par Patrick Le Galès :

« une mobilisation par le bas de groupes et d'organisations pour pouvoir agir sur le terrain du jeu européen ; une recomposition des États qui adaptent leurs politiques et leurs modes d'action sur les territoires en fonction des impératifs de compétition économique et de contrainte financière » (Le Galès, 2003 : 352-353).

L'exemple français permet aussi de préciser l'importance des acquis territoriaux dans la capacité à saisir une opportunité telle que l'appel à coopération métropolitaine. Les exemples mentionnés ici le prouvent peut-être tout autant que l'absence de la métropole bordelaise dans la liste des lauréats<sup>12</sup>. L'histoire préexistante de formes de coopération métropolitaine se traduit également dans le contenu des projets métropolitains soumis. Comme le souligne Motte, ces derniers se divisent en deux groupes. Alors que certains ne comportent que des axes stratégiques, d'autres vont plus loin en inscrivant ces axes dans une démarche de planification (Motte, 2005).

Pour terminer, on soulignera qu'au-delà de quelques phrases disséminées dans les documents de la DATAR et des lauréats, la métropolisation est montrée comme un phénomène essentiellement à base économique et à valeur positive. Cette politique laisse largement dans l'angle mort les phénomènes sociaux et spatiaux afférents.

## Bibliographie

- Aire métropolitaine toulousaine (2005), *Appel à coopération métropolitaine, Pour un rayonnement des métropoles françaises*, 76p.
- Arpaillange; C., et al., (2001), « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociation contraintes dans une confédération de communes »; in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, pp. 67-98.
- Baraize, F., Négrier, E., dir., (2001) *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 310 p.
- Béhar, D., (2006), « Apport des villes moyennes à la construction d'ensembles métropolitains », in *Actes des journées techniques de coopération métropolitaine, novembre 2005*, Paris, La DATAR, pp. 12-14.
- Conférence des villes de l'Arc Atlantique, (2000), *Actes de la conférence de la première assemblée générale*, Rennes, 6-7 juillet, 110p.
- Côte d'Azur, 200, *Rapport de présentation joint à la déclaration d'intention de la Côte d'Azur dans le cadre de l'appel national à coopération métropolitaine*, 52p.
- Douay, N., (à paraître), « L'émergence d'une coopération métropolitaine dans l'aire urbaine marseillaise », *Tras*, Aix en Provence, Institut d'Aménagement régional.
- Duran, P., Thoenig, J.-C., (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, 46, n°4, août, pp. 580-623.
- Espace métropolitain Loire Bretagne (2004), *Appel à coopération métropolitaine, Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*, 27p.

<sup>12</sup> Sur les difficultés politico-territoriales de la métropole bordelaise, voir Arpaillange et al., 2001.

- Estèbe, P., Béhar, D., (2003), « Le polycentrisme en France : premières hypothèses », in Allain, R., Baudelle, G., Guy, C., *Le polycentrisme en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Lascoumes, P., Lebourhis, J.-P., (1998), « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, n°42, pp. 37-66.
- Le Galès, P., (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de sciences po, 454p.
- Le Lidec, P., (2001), « Aux origines du « compromis républicains, la contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III<sup>e</sup> République », *Politix*, vol.14, n°53, pp. 33-58.
- Le Saout, R., (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de sciences politiques*, vol.50, n°3, pp. 439-462.
- Mévellec, A., (2005), *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*. Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique de l'Université Rennes 1, 512p.
- Mévellec, A., (2006, à paraître), « Histoires politiques de périmètres. Les agglomérations en France et au Québec », in *Action publique et projet métropolitain*, L'Harmattan.
- Mévellec, A., Pinson, G., (2004), « Transformation du cadre de l'action publique et crise de la démocratie représentative ». Colloque *La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité*, dans le cadre des 17<sup>ème</sup> entretiens du Centre Jacques Cartier, Montréal, les 7 et 8 octobre. <http://ejc.inrs-ucs.quebec.ca/index.htm>
- Motte, A., (2005), « Construire des projets stratégiques à l'échelle des régions urbaines européennes françaises », *Pouvoirs Locaux*, n°67-IV, pp. 21-26.
- Rébulard, M., (2003), *Le positionnement européen des villes françaises*, Paris, DATAR, [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) consulté le 10 mars 2006.
- Réseau métropolitain Rhin-Rhône, (2004), *Déclaration d'intention métropolitaine*, Dijon, Besançon, Montbéliard, Belfort, Mulhouse, 47p.
- Sherer, F., (2000), « Polycentrisme », in Wachter, S., dir., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube-DATAR, pp. 61-62.
- Vanier, M., (2005), « Grenoble, quelle alliance métropolitaine ? », DATAR, *Territoires 2030*, n°1, mai, pp. 159-172.
- Ville de Strasbourg (2005), *Convention relative à la création de l'Eurodistrict*, 17 octobre, 5p.
- Wachter, S., (2000), « L'agenda de l'aménagement du territoire entre prospective et rétrospective (1980, 1990, 2000), in Wachter, S., dir., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube-DATAR, pp. 81-111.