

# CITÉS ET RETERRITORIALISATION: LA FRANCE À L'HEURE DES GRANDES MÉTROPOLIS

*Par Jean-Paul Pastorel\**

---

*The structure of local authority power in France, which is heir to a system of fractionalised communities and also to a tradition of downgrading of cities, is a matter of current interest today. This is largely because of the federalisation movement in Europe and the globalisation of economies within the European market. The federalisation movement has been beneficial - integrated inter-communal structures open the way to large metropolises. Metropolises in turn, are connected with more less vast regional areas thereby redrawing the contours of the new directions of development.*

*In this paper on the evolution of the French territorial entities, the author makes clear the consistent way in which the French legislator has moved since the signing of the Treaty of Rome in 1957, to transform the way in which territorial institutions are organised. The re-organisation of the increasingly urban communities and regions will benefit from a "plan of re-territorialisation". The declared goal is to organise these areas by arranging a network of towns both small and medium sized around metropolises in order to create true competitive areas employment which have the capacity to stimulate economic activity. From being communities of citizens, these contiguous territorial entities, subject both to the rules of free competition and to Community norms, are progressively transformed into economic players.*

*By confirming the role of territorial entities to take all the decisions which can best be exercised at the local level (the principle of subsidiarity), the French constitutional reform of 27 March 2003 paved the way for a degree of flexibility of territorial organisation which can lead to a type of decentralisation to suit each different situation, including by the state towards the territorial entities or between territorial entities.*

*The break with traditional uniformity of the territorial groupings in France is part of the re-territorialisation of local government areas and thus is consonant with rapid metropolisation and market liberalisation.*

---

\* Maître de Conférences de droit public à l'Université de la Polynésie française.

---

*Héritière d'un système communal émiété, mais aussi d'une tradition de minoration des villes, l'architecture des pouvoirs locaux en France est aujourd'hui remise en cause par le mouvement de fédéralisation de l'Europe et le grand marché européen sur fond de globalisation des économies, au profit de structures intercommunales intégrées, qui ouvrent la voie aux grandes métropoles urbaines, elles-mêmes articulées à des espaces régionaux plus ou moins vastes qui redessinent les contours des nouveaux pôles de développement. Dans sa contribution au débat sur l'évolution des collectivités territoriales françaises, l'auteur ne manque pas de relever la constance avec laquelle le législateur français s'est employé à transformer l'organisation des institutions territoriales depuis la signature du traité de Rome en 1957 au profit des regroupements communaux et des régions dans une logique de «re-territorialisation» des espaces de plus en plus urbains. L'objectif affiché est de structurer ces espaces en polarisant un réseau de villes, petites et moyennes, autour des métropoles, pour créer de véritables bassins d'emploi compétitifs susceptibles de relayer l'activité économique. De communautés de citoyens, les collectivités territoriales de proximité sont progressivement transformées en opérateurs économiques soumis aux règles de libre concurrence ainsi qu'aux normes communautaires. En affirmant la vocation des collectivités territoriales à prendre toutes décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (subsidiarité), la réforme constitutionnelle du 27 mars 2003 ouvre la voie à une certaine flexibilité de l'organisation territoriale qui conduit à une décentralisation «à la carte», y compris par voie conventionnelle de l'Etat vers les collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales elles-mêmes. Cette brèche dans la tradition d'uniformité des cadres territoriaux de la France participe à la re-territorialisation des espaces locaux dans un contexte de «métropolisation» rapide et de libéralisation du marché.*

---

## **I INTRODUCTION**

Le concept de «métropole» ne désigne pas un objet sur quoi les juristes de droit de l'urbanisme et de l'aménagement peuvent s'accorder en écrivant une formule de définition précise; il n'a pas un sens, une acception juridique susceptible d'être reçue par la doctrine du droit; il participe de la littérature administrative, sociologique, géographique et d'aménagement du territoire<sup>1</sup> qui révèle la coexistence de plusieurs concepts avoisinants: «euro-cité», «euro-mégapole»<sup>2</sup>, «villes-hubs», «villes-portes» ou «gateway cities»<sup>3</sup>, ou encore «métropoles-régions» ou «régions/capitale»<sup>4</sup>. Ces

---

1 P De Roo *Quatre scénarios pour les villes d'Europe entre réseau et territoire*, DATAR, Dossier prospective et territoires, Documentation française, 1994, 77 et suiv.

2 G Baudelle *L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique?* DATAR, Territoires 2020, n° 3, juin 2001, Documentation française, 125 et suiv.

3 Réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne, 1999, Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), Potsdam, mai 1999, Luxembourg, Commission européenne.

notions présentent des différences formelles ou littérales, mais ne reflètent pas des vues divergentes sur un phénomène qui est au cœur des politiques de l'aménagement du territoire et, par suite, qui rentre dans notre champ d'étude: celui de l'encadrement juridique de la dynamique urbaine en Europe qui identifie des villes à fort potentiel d'ouverture, irriguant des aires spatiales cohérentes, et qui sont en mesure de constituer l'armature de l'Europe future à construire<sup>5</sup>. Il faut prendre conscience de ce phénomène, en apprécier la portée et les problèmes qu'il pose, pour pouvoir envisager les réponses que le droit est en mesure d'y apporter. Nous commencerons par analyser les bases logiques de ce phénomène (II) et, en se plaçant sur le terrain de la science du droit, nous en envisagerons les conséquences sur la recomposition des territoires (III).

## **II AUX ORIGINES DU PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION DU TERRITOIRE**

A la différence de l'Allemagne qui a développé une formule de villes autonomes (*kreise freie Städte*) ou de *länder-villes* (comme Berlin, Brême ou Hambourg), ou de l'Angleterre dont les comtés ou les districts métropolitains ont absorbé les municipalités, la France s'est longtemps singularisée non seulement par un système communal émiété<sup>6</sup>, mais aussi par une tradition de minoration des villes dans l'architecture des pouvoirs<sup>7</sup>. C'est ce modèle d'organisation locale qui est aujourd'hui remis en cause par le mouvement de fédéralisation de l'Europe (A) et le grand marché européen sur fond de globalisation des économies, au profit de structures intercommunales intégrées (B), qui ouvrent la voie aux grandes métropoles<sup>8</sup>.

### **A Le Mouvement de Fédéralisation de l'Europe**

La première question qui se pose à propos des incidences de la construction européenne sur la recomposition des territoires est celle de ses fins. S'interroger sur ces fins, c'est en somme s'interroger sur le rôle, les fonctions des territoires dans l'Europe de demain. Par ce mot «fonctions», il faut entendre les fonctions sociales des territoires, c'est-à-dire leur rôle ou leurs fonctions envers la société, à l'égard de la collectivité, vis-à-vis des administrés. Il ne s'agit pas tant de savoir ce que

---

4 C Lacour "Les relations villes-territoires: gérer les intégrations et les éclatements" in *La France et l'Europe d'ici 2010, facteurs et acteurs décisifs* (Commissariat général du Plan, Documentation française, 1993) 225 et suiv.

5 L'Europe agit sur une échelle dont le précédent n'est pas l'Etat-nation, mais l'Empire (voir: P Stein, *Le droit romain et l'Europe, essai d'interprétation historique*, Bruylant, 2003) ou, à tout le moins, l'Etat d'Etats (voir: G Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, 2<sup>ème</sup> partie, trad frse 1913, Giard et Brière, 540 et s.

6 H Oberdorff "Intercommunalité, décentralisation française et construction européenne" in *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français* (Presses univ de Rennes, 1994) 53 et s.

7 Au point que le projet Siéyès-Thouret de «grandes communes», discuté en 1789, et soupçonné d'alimenter l'agitation urbaine, ferment potentiel de fédéralisme abhorré, a été vite abandonné.

8 A Amin and N Thrift (eds) *Globalization, institutions and regional development in Europe* (Oxford, 1994).

font les territoires, les actes qu'ils accomplissent, le produit de leur activité; quand on parle des fonctions sociales des territoires, on cherche à comprendre ce que ces territoires tendent à réaliser dans la collectivité et pour la collectivité. Ce point de vue, de la finalité, dépasse le point de vue strictement juridique, on peut le dire «métajurique», au-delà du droit, et cependant, comme nous le rappelait Charles Eisenmann, il est indispensable pour le juriste lui-même s'il veut appréhender les données, la réalité juridique elle-même, pour cette raison que toute construction juridique est élaborée en vue d'atteindre certaines fins, qui sont des fins qui dépassent le droit. Par conséquent, la constitution d'un ordre juridique européen est au service de fins qui dépassent le droit. Voici donc la question que nous allons examiner: quelles sont les fonctions que l'ordre juridique européen assigne à ses territoires? Elles se ramènent à deux traits essentiels:

1 La remise en cause des structures territoriales héritées de l'Etat-nation. Dans une étude consacrée à l'intégration «interrégionale» européenne<sup>9</sup>, nous avons démontré comment les structures territoriales liées à l'Etat-nation sont remises en cause par le processus de fédéralisation de l'Europe. En effet, tant les communes, dont l'enracinement rural prolonge l'héritage révolutionnaire des «sociétés de citoyens» qui ont consacré l'avènement de la paysannerie à l'ordre politique, que les départements, – rouages commodes et relais administratifs de la puissance publique – qui ont constitué le socle territorial sur lequel l'Etat a fondé sa légitimité républicaine, et qui n'ont cessé d'incarner depuis deux siècles l'aspiration égalitaire des Temps modernes<sup>10</sup>, sont en passe d'être concurrencés par des structures en adéquation avec la logique du marché européen. L'existence de plus de 36 000 communes / sociétés de citoyens avec ses quelques 500 000 conseillers municipaux (le premier parti de France), d'une mosaïque de près de cent départements, tous attributaires, au nom de la libre administration, et en qualité de relais de l'Etat, de prérogatives de puissance publique, constitue un obstacle à l'application des règles communautaires<sup>11</sup> et des fameux «critères de convergence» fixés dans une optique de restriction des déficits budgétaires.

Cette «exception française» au sein de l'ensemble européen fait barrage au fédéralisme intégrateur<sup>12</sup>. A chaque étape de la construction européenne, les pouvoirs publics se sont donc attachés à refaçonner l'architecture territoriale du pays<sup>13</sup>:

---

9 J-P Pastorel *Réflexions sur l'aménagement du territoire: vers l'intégration «interrégionale» européenne?* RFDA2005, 269-278.

10 S Caporal *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la Révolution française (1789-1799)*, (Economica, 1995).

11 Conseil d'Etat, *Collectivités territoriales et obligations communautaires* (Etudes du Conseil d'Etat, Documentation française, 2004).

12 M Bourjol *Intercommunalité et Union européenne* (LGDJ, Paris, 1994).

13 C Ribot *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité* (thèse Montpellier, 1993).

- après la signature du traité de Rome en 1957, le législateur français s'emploie à favoriser le regroupement communal, sur le modèle du *Kreise* allemand (association forcée de communes) «pour surmonter les inconvénients résultant du nombre relativement élevé de communes»; les ordonnances du 5 janvier 1959 sur les syndicats polyvalents et les districts urbains favoriseront l'émergence de «super-communes» compétentes pour gérer non seulement des activités intercommunales (c'est la logique même de l'intercommunalité que la loi du 22 mars 1890 avait initiée pour mieux prendre en charge les services publics), mais aussi des activités d'utilité purement communale;
- face aux retards pris par la réalisation du Marché commun, normalement prévu en 1969, le rapport Davignon du 23 octobre 1970 met l'accent sur la nécessité de poursuivre la construction européenne par étapes et de manière graduelle» pour achever le marché commun; c'est alors que le gouvernement français, qui avait déjà inauguré le cycle des communautés urbaines avec la loi du 31 décembre 1966 (quatre structures de coopération associant des communes appartenant à une agglomération), a opté pour une politique autoritaire de regroupement et de fusion des communes (loi du 16 juillet 1971) qui échouera en définitive, ainsi que pour la mise en place de syndicats d'agglomération nouvelle (loi du 10 juillet 1970), véritables établissements publics spécialisés dans la gestion des agglomérations nouvelles;
- après l'Acte unique européen et à la veille du traité de Maastricht en 1992, la loi du 6 février 1992 a créé de nouvelles structures intégrées (communautés de villes, communautés de communes); devant le succès très mitigé de cette loi (seulement cinq communautés de villes créées depuis 1992), le législateur a entendu promouvoir une intercommunalité de projets (loi du 12 juillet 1999) à partir des communautés urbaines (pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants), des communautés d'agglomérations (pour les aires urbaines de plus de 50 000 habitants) et des communautés de communes, pour former des ensembles d'un seul tenant et sans enclave «au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace». Avec quatorze communautés urbaines (rassemblant 10 % de la population totale), 162 communautés d'agglomération et 2343 communautés de communes<sup>14</sup>, regroupant au total une population de 25,3 millions d'habitants, dont les dépenses sont désormais supérieures à celles des régions (23 Md€ en 2003 contre 15 Md€)<sup>15</sup>, l'intercommunalité représente désormais un nouveau niveau d'administration locale qui correspond aux évolutions urbaines de la société française et s'inscrit dans la logique européennes.

---

14 Au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

15 Observatoire des finances locales (Sept 2004).

Toutes ces réformes répondent au même objectif: passer d'une décentralisation politique – qui implique d'assumer les exigences égalitaires des citoyens dans des communautés héritées de la Révolution française – à une décentralisation fonctionnelle capable de maîtriser les attentes des citoyens (devenus administrés ou simplement clients) en rationalisant l'offre de prestations et en ouvrant les marchés publics à la concurrence<sup>16</sup>. Le régionalisme inauguré à partir de 1982 participe de la même logique «fonctionnelle», à savoir une logique de planification et de coordination des investissements publics<sup>17</sup>, qui traduit le souci de l'Etat de se délester d'une partie du financement de son action publique de soutien à l'économie locale tout en continuant à contrôler les décisions publiques arrêtées à l'échelon local (cf contrats de plan)<sup>18</sup>. Le préfet Paul Bernard ne s'y trompait pas quand il affirmait que la véritable signification de cette décentralisation «avait été de mobiliser les ressources, les initiatives, les ambitions au plan local, en vue d'une meilleure productivité des forces collectives et d'une plus forte cohésion de l'entreprise France».

En définitive, l'évolution des collectivités territoriales françaises à la fin du XXème siècle témoigne d'une transformation des communautés de citoyens qui participaient à l'exercice de la souveraineté nationale vers des entités économiques propres à assurer les objectifs de l'Union européenne.

2 La recherche d'un échelon pertinent: vers la «reterritorialisation» fonctionnelle. L'ébranlement de l'Etat-nation, déstabilisé par la fédéralisation accélérée des pays européens, renforce de toute évidence la recomposition des territoires autour de pôles urbains et métropolitains où se concentrent désormais la population française (80 % des français vit sur 20 % du territoire). Dans ce grand chambardement du territoire, où il devient de plus en plus difficile de différencier villes et banlieues, zones urbaines et zones péri-urbaines, ou même aires urbaines et zones rurales avec des implantations industrielles, «ruraux» et «urbains» (tant les modes de vie se sont homogénéisés)<sup>19</sup>, la restructuration des territoires répond à la recherche permanente de l'échelon optimal susceptible d'assumer une fonction de solidarité – non plus entre individus, entre classes sociales (c'était le rôle de l'Etat-Providence) – mais entre territoires, et de faire face à la compétition que se livrent les différentes aires urbaines européennes pour attirer des capitaux et des emplois (cf concurrence fiscale, de cadre de vie). Dès lors, ce territoire pertinent, qui jusqu'à présent a été pensé à partir de l'idée de nation, pour la raison simple que la nation se définit justement comme l'espace social pertinent de la redistribution, obéit à une logique de compétitivité et d'adaptation à la compétition dans un contexte de concurrence à l'échelle européenne. C'est dans ce contexte que s'organise la

---

16 A Demichel *Vers un self-service public*, D 1970, chr 77.

17 J-M Pontier *La région* (2<sup>ème</sup> éd, Dalloz, 1998).

18 P Rosanvallon *Débat sur le processus de décentralisation*, in *Décentralisation, bilan et perspective*, n° spécial AJDA avr 1992, 12 et suiv; voir aussi: S Regourd, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, genèse d'une problématique* RDP 1990, 961 et suiv.

19 H Mendras *La France que je vois* (éd de l'Aube, 2005).

«reterritorialisation» des espaces autour des métropoles seules susceptibles de diffuser et de relayer de l'activité économique vers les territoires périphériques<sup>20</sup>.

Ces mutations qui favorisent tout à la fois la domination du Grand bassin parisien mais aussi l'émergence de métropoles régionales, correspondent aux inclinations de la société française qui, dans un monde globalisé en mouvement, s'épanouit plus volontiers dans une gestion de proximité: «l'*habitus*» de Pierre Bourdieu, l'individualisme méthodique de Raymond Boudon, la «stratégie d'action» contre la bureaucratie de Michel Crozier, et même le «mouvement social» d'Alain Touraine, ne trouvent leur traduction qu'en des lieux bien délimités, et à taille humaine<sup>21</sup>. En somme, une bonne part de l'avenir se joue à domicile. Il suffit de voir comment la décentralisation dans un vieux pays jacobin comme la France a été assimilée, et même banalisée, pour s'en convaincre<sup>22</sup>. La recherche d'un périmètre de solidarité, à l'échelle du continent européen, appelé à se substituer aux collectivités territoriales léguées par l'Etat-nation, ne peut trouver d'écho que dans l'aire métropolitaine pour peu qu'elle recèle une certaine cohérence et qu'elle puisse assumer sa fonction de conurbation avec sa périphérie.

Les fameux «objectifs de Lisbonne» fixés par le Conseil européen en mars 2000 pour recentrer les politiques régionales de l'Union européenne sur des interventions stratégiques et ciblées propres à favoriser la compétitivité européenne<sup>23</sup>, s'inscrivent dans cette logique.

### ***B Du Grand Marché Européen à la Globalisation des Économies***

Un deuxième facteur participe à l'émergence des métropoles. Celui-ci est tiré de la constitution du marché unique européen qui implique inévitablement une logique économique libérale fondée sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services. A cet effet, des objectifs de transparence ont été fixés par l'ordre juridique communautaire qui imposent aux structures territoriales – reléguées au rang d'opérateurs économiques – le respect de la réglementation européenne (cf marchés publics, délégations de service public). Les structures les mieux armées pour assumer cette mission, sous le contrôle étroit de l'Etat, investi désormais d'une fonction de gardien de l'orthodoxie communautaire (cf loi du 6 février 1992), sont celles qui se rapprochent le plus des établissements publics spécialisés dans la gestion du local (cf les structures intercommunales) en ce qu'elles sont moins soumises à la pression des citoyens (cf absence d'élection au suffrage universel direct) et qu'elles sont confinées dans les compétences qui leur sont

---

20 Rapp AN, n° 294, 13 Oct 1988 sur le PLF pour 1989 de M J-P Balligand.

21 J-P Rioux "Le proche et le prochain: la France surmontera-t-elle ses particularismes?" in *La France et l'Europe d'ici 2010, facteurs et acteurs décisifs* (Documentation française, 1993) 137 et suiv.

22 A Percheron *L'opinion et la décentralisation, ou la décentralisation apprivoisée*, in *Pouvoirs* n° 60, 1992, 25 et 40.

23 W F Lever *Competition within the European urban system* in *Urban Studies*, 30, 935-948, 1993.

dévolues (cf principe de spécialité). Ces structures ne présentent d'intérêt que si elles permettent une véritable articulation de l'aire métropolitaine ainsi qu'une articulation à la région.

1 En premier lieu, il importe que la structuration des aires urbaines permette l'émergence d'une véritable conurbation cohérente. Or, nous pouvons mesurer toute la difficulté de voir construire des ensembles urbains cohérents dans une logique de métropole. En effet, la fragmentation des territoires et le corporatisme spatial nous éloignent de l'héritage de la Cité grecque<sup>24</sup> qui n'était pas, selon Aristote, «simple communauté de lieu», mais qui était aussi «la communauté de la vie heureuse, c'est-à-dire dont la fin est une vie parfaite et autarcique pour les familles et les lignages»<sup>25</sup>. C'était en vue des «belles actions» qu'existait la communauté politique, disait Aristote, et non simplement en vue «de vivre ensemble»<sup>26</sup>. Dans sa «Cité antique», Fustel de Coulanges relevait aussi que chez les anciens, une ville ne se formait pas à la longue, par le simple et lent accroissement du nombre des hommes et des constructions; on fondait une ville d'un seul coup, toute entière en un jour; mais il fallait pour cela que la cité fût déjà constituée et qu'elle convînt de s'unir pour fonder une ville<sup>27</sup>. On retrouve cet idéal dans la Cité romaine qui concilie «l'*urbs*» – l'espace physique avec ses qualités naturelles et ses richesses – et la «*civitas*»<sup>28</sup> – construction sociale, culturelle et politique, «*universitas civium*» exprimée par Cicéron dans le *De re publica*.

Or, peut-on voir dans la constitution des grandes mégapoles d'aujourd'hui les réminiscences de ces communautés fondées sur des liens de sociabilité et de solidarité qui doivent maintenir l'unité entre les citoyens et qui, tout en restant «ville-peuple», s'intègrent à des espaces plus vastes (cf. «un peuple de peuples»)? C'est tout le débat de l'aménagement des aires urbaines entre ce que les spécialistes de l'aménagement du territoire appellent le «modèle d'Amsterdam» et le «modèle de Johannesburg», entre la «ville compacte» et la «ville étalée», c'est-à-dire entre une urbanité qui assume franchement la densité, la diversité et l'exposition à l'altérité, l'espace public et les transports publics, et une autre qui la subit à contre-cœur. Ce n'est pas tant la taille importante des aires urbaines qui pose problème; il y a nécessairement dans ces ensembles urbains cosmopolites des cohérences et des convergences fonctionnelles en matière de transports, de logements, de marché de l'emploi et de réseau commercial. Dans toutes les zones où se trouvent des «bassins de vie»<sup>29</sup> ou

---

24 P Leveque "Cité antique et libre administration" in *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation* (Economica, 1984) 41 et s.

25 Politique, livre 3, 9, 1280 b 30 à 1181.

26 Sauf à considérer comme dans l'Éthique à Nicomaque (IX, 9, 1170 b, 13 s) que «vivre ensemble» c'est se communiquer des paroles et une pensée (*κοινωνειν λογον και διανοιας*) et non paître dans la même prairie (*εν τοι αυτοι*) comme des bestiaux (Brague R "La communauté humaine dans la philosophie grecque" in *La commune, l'Etat et le droit* (LGDJ, 1990) 17 et s.

27 Livre III, chapitre IV.

28 G Lobrano *Il potere dei tribuni della plebe* (Giuffrè) 1983.

29 INSEE, 15 sept 1993, *Les bassins de vie*.



des «bassins d'emplois», c'est-à-dire des «zones de chalandise» où la population résidente trouve l'essentiel des équipements nécessaires à la vie individuelle, familiale, et sociale, se forment en effet des liens d'attractivité entre bassins qui s'agrègent entre eux jusqu'à constituer des pôles urbains ou métropolitains. La difficulté est donc de créer une culture urbaine qui transcende les différences d'origine et les inégalités de statut qui ont tendance à se renforcer dans le cadre de la mondialisation<sup>30</sup>. Or, on sait – à l'instar des difficultés inextricables de mise en place du schéma directeur régional de l'Île-de-France, censé fixer les orientations fondamentales de l'aménagement en région parisienne – qu'il n'est pas évident de susciter une démarche de projet et, a fortiori, de regroupement institutionnel dans une aire métropolitaine. C'est pourtant à ce prix que les mégapoles européennes pourront inaugurer, dans une dynamique de développement optimal, le cycle et le temps des métropoles.

2 La constitution d'une aire métropolitaine doit être complétée par son articulation à son *hinterland*, en l'espèce à la région (cf région métropolitaine). En effet, l'intérêt des métropoles réside dans l'objectif de susciter, à l'aune de l'économie de marché, l'intégration d'un maximum d'espaces dans les zones de développement. Or, pour irriguer ces espaces, les pôles les grandes villes métropolitaines doivent être articulées à des espaces plus ou moins vastes, plus ou moins cohérents, et plus ou moins dynamiques<sup>31</sup>.

De ce point de vue, le débat sur les grandes régions européennes, relancé en France avec le Xème Plan, prend tout son sens; en effet, quand on prétend que la région constitue l'un des ressorts de la compétitivité et le lieu d'expression des solidarités qui caractérise aujourd'hui l'Europe<sup>32</sup>, il s'agit surtout de réintégrer dans l'espace économique «utile», les zones les plus vastes possibles du territoire national. Cette tendance induit une structuration des territoires susceptibles de répondre à la nécessité de voir émerger des espaces «pertinents». En d'autres termes, le projet de constitution de grandes régions européennes, s'il devait voir le jour, ne ferait que recouper la structuration de territoires autour d'un réseau de «régions / capitale»<sup>33</sup>. La région ne serait plus alors que l'espace de convergence des activités économiques organisé à partir d'une «tête de réseaux», d'une «métropole-charnière» attractive. Il faut donc mettre en place un système métropolitain dont la centralité est définie par la fonction d'échange avec le reste du monde ou par un couplage entre fonction de

---

30 J Lévy *Les défis du Grand Paris*, in Pouvoirs locaux, n° 70, 2006, 3; G Prevelakis "Eurocentrisme ou europolycentrisme? Pour une grand Europe réticulaire" in *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, (Presses univ de Rennes, 2003) 61 et suiv.

31 N Brenner *Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe*, Rev of international political economy, 5, 1-37, 1998.

32 F Ampe et C Neuschwander *La République des villes, une révolution en marche*, édit. de l'Aube, DATAR 2002; voir notre article à paraître in RFDA 2005.

33 F Damette et J Scheibling *Le Bassin parisien, système productif et organisation urbaine* (DATAR, Documentation française, 1991).

pouvoir national et fonction d'échange international. Or, l'enjeu qui consiste à renforcer les grandes métropoles pour diffuser et dynamiser les flux économiques à partir des bassins de consommation compétitifs est loin d'être relevé. C'est donc par le renforcement de l'intégration intercommunale et par l'émergence d'une véritable «intercommunalité de projets» qui implique une bonne articulation des services et des politiques publiques, qu'une dynamique de regroupement et d'action au niveau pertinent pourra se déployer.

En définitive, tant le processus d'intégration communautaire que les règles de fonctionnement du marché intérieur européen convergent vers une restructuration des territoires à partir des métropoles. Mais il appartient aux acteurs du développement d'impulser une logique de projet que l'Etat doit relayer en utilisant avec plus de détermination le volet financier de ses interventions ou de ses aides aux projets territoriaux.

### **III LES INCIDENCES DE LA MÉTROPOLISATION SUR LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES**

Que penser des incidences des phénomènes que vous venons d'explorer sur l'architecture du territoire? Il faut d'abord constater qu'elles ne sont pas évidentes parce que les pays membres de l'Union européenne, forgés par une histoire longue, n'obéissent pas aux mêmes structurations spatiales. Mais, ceci dit, il est certain que, de façon de plus en plus évidente, l'organisation des espaces est articulée par les grandes conurbations (A) et rythmée par le développement des systèmes urbains en réseaux (B).

#### **A L'institutionnalisation des Grandes Conurbations**

Au nom de «l'ambition européenne de la France», la question de l'organisation institutionnelle des métropoles a été présentée dès le Xème Plan comme le «grand chantier capital pour l'avenir» et l'un des enjeux territoriaux de l'intégration européenne. La réflexion s'est portée sur l'organisation de l'Ile-de-France et la structuration des systèmes urbains provinciaux qui participent à la «reterritorialisation» des espaces en polarisant un réseau de bourgs-centres périphériques autour de villes, petites et moyennes, dans des bassins de vie<sup>34</sup>, à leur tour connectés entre eux dans un cadre métropolitain, par un système de connexion diffusant et relayant l'activité économique.

1 Dans son étude sur le Grand Paris, Jacques Lévy explique que «l'Ile-de-France n'est pas une région», mais «un espace local, quotidien», et il conclut «ce devrait être une communauté urbaine». Or, cet espace est fragmenté entre plusieurs niveaux d'administration locale: Paris (ville/département), la région Ile-de-France, huit départements (ou sept si l'on exclut Paris) issus des démembrements de l'ancien département de la Seine, disparu en 1964, et 1281 communes. En dépit

---

34 B Kayser *Naissance de nouvelles campagnes*, éd de l'Aube, 1993; voir aussi: F Ascher et F Beaucire 2000, *Tous en ville ou la ville partout?* Le Monde des débats, juin 2000.

de cette émiettement, et ainsi que le déplore un récent rapport de la Cour des comptes<sup>35</sup>, la région Ile-de-France reste encore, de loin, la moins couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre: au 1 janvier 2005, on dénombrait 94 établissements publics à fiscalité propre dont 27 communautés d'agglomérations, 4 syndicats d'agglomérations nouvelles, et 63 communautés de communes, ne regroupant que 43,7 % de la population. A côté de cette intercommunalité institutionnelle, d'autres initiatives, telles que les chartes de coopération signées par la ville de Paris avec les communes limitrophes, les relations partenariales entre Paris, les départements et certains établissements publics de l'agglomération, ont vu le jour. Mais, ce foisonnement ne conforte pas nécessairement la lisibilité de l'architecture territoriale de cette région. Les raisons s'expliquent par le poids de Paris intra-muros, dont la coopération avec les autres collectivités de la région est peu institutionnalisée pour des raisons qui tiennent à son histoire politique et administrative, à la taille démographique moyenne des communes, nettement plus importante dans cette région que dans le reste de la France, ainsi que par l'existence de grands syndicats interdépartementaux et intercommunaux en charge de services publics locaux (transports, assainissement, eau, déchets, haut débit, électricité, funéraire). Toutes ces raisons limitent l'intérêt d'un regroupement des territoires et ont même abouti à un empilement des dispositifs et des territoires de projet rendant peu compréhensible pour les citoyens les politiques publiques et la répartition des responsabilités. Cette absence de cohérence nuit à la dynamique métropolitaine et on ne peut que constater le déclin relatif du «mono-centrisme français» articulé autour du grand bassin parisien qui, bien que formant un ensemble indissociable qui pèse environ 20 millions d'habitants (et qui entre pour 29 % dans le PIB français), enregistre depuis les années 1990 un solde migratoire négatif. La nécessité d'une stratégie d'ensemble ne fait pourtant guère de doute si l'Etat entend faire jouer à sa région/capitale un rôle majeur dans l'espace européen et continuer à tirer de son rayonnement un atout décisif pour la structuration de ses zones périphériques toujours menacées de marginalisation. Dans un article publié dans la revue Territoires 2020 de la DATAR, G Baudelle nous rappelle ainsi que la moitié des richesses de l'Europe des Quinze (avant l'élargissement) est produite sur un cinquième de sa superficie à l'intérieur d'une sorte de pentagone européen (Paris<sup>36</sup>, Londres<sup>37</sup>, Hambourg, Munich, Milan). Et c'est à partir de ce premier cercle, dont la centralité est définie par la fonction d'échanges internationaux, que se met en place un système de diffusion par vagues concentriques d'abord sur ce que certains auteurs ont appelé l'Europe «lotharingienne», ensuite sur les marges ouest, sud et est. Longtemps considérée

---

35 Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, nov 2005: au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le taux de couverture de la population régie par l'intercommunalité à fiscalité propre n'est que de 43,7 % contre 84,1 % en moyenne pour l'ensemble des régions françaises .

36 J Lévy *Les défis du Grand Paris*, in Pouvoirs locaux, n° 70, 2006, supra n 30.

37 P John, S Musson and A Tickell *England's problem region: regionalism in the South East*, Regional Studies, vol 36, n°7, 733-741: dans leur étude, les auteurs expliquent que la «méga-région» de Londres et du Sud-Est londonien regroupe 26 % de la population nationale et produit le tiers de la valeur ajoutée brute nationale (Gross value added-GVA).

comme une source de déséquilibre territorial<sup>38</sup>, voire même de désertification des espaces<sup>39</sup>, la polarisation de la population et du potentiel économique dans le grand bassin parisien peut donc représenter un atout majeur à l'échelle européenne<sup>40</sup> à raison de l'existence d'une part de l'une des rares «régions-capitales» existant en Europe<sup>41</sup>, et d'autre part d'une grande conurbation susceptible d'irriguer une partie importante du territoire national.

2 Archétype du «monocentrisme parisien», la France s'ouvre désormais à de nouvelles perspectives. Conséquences de l'urbanisation récente du territoire national<sup>42</sup> qui voit désormais trois français sur quatre vivent en ville<sup>43</sup>, ainsi que de la «révolution rurale» qui voit la population agricole disparaître et remplacée par des «rurbains» qui s'agglutinent en zone semi-rurale ou semi-urbaine à la périphérie des villes<sup>44</sup>, de nouvelles métropoles régionales apparaissent.

Ces métropoles françaises ne sont pas encore au stade d'atteindre une visibilité européenne; dans une étude menée par le GIP RECLUS de Montpellier<sup>45</sup>, il a ainsi été démontré qu'environ onze villes françaises avaient une taille européenne. Encore cette analyse a-t-elle été nuancée dans un récent rapport du Conseil économique et social pour qui, excepté Paris et Lyon, «nos grandes villes ne sont que des métropoles en devenir»<sup>46</sup>. Il ne faut donc pas envisager, à court terme, à l'instar des tendances esquissées dans l'Europe «médiane»<sup>47</sup>, la constitution d'un territoire «à plusieurs têtes».

---

38 M Philipponneau *Rapport sur les stratégies de développement du bassin parisien*, Cahiers CNFPT, sept 1991, n° 33, 227.

39 J-F Gravier *Paris et le désert français* 1947.

40 Y Madiot *L'aménagement du territoire* (2<sup>ème</sup> éd, Masson, 1993).

41 A Geppert *En quête de métropoles*, in *Pouvoirs locaux*, n° 65, 2005, 3; l'auteur constate que la France manque de métropoles européennes: en 2000, seule l'agglomération parisienne occupait par sa population le 21<sup>ème</sup> rang mondial, ce qui en fait la 2<sup>ème</sup> conurbation européenne après la Ruhr et avant Londres.

42 H Mendras *La fin des paysans. Innovation et changement dans l'agriculture française*, Sédésis, 1967, 2<sup>ème</sup> édit Actes Sud 1984.

43 J Pitié *Exode rural et migrations intérieures en France* (Norois, Poitiers, 1971).

44 G Gavignaud-Fontaine *La Révolution rurale*, 1983; voir aussi: B Schmitt, P Perrier-Cornet, M Blanc, M Hilal, s/d, *Les campagnes et leurs villes*, Contours et Caractères, INSEE 1998.

45 Voir *Les villes européennes*, Documentation française 1989.

46 Conseil économique et social (avis), *Métropoles et structuration du territoire*, rapport de J.-C. Bury, 9 avr. 2003.

47 G Baudelle *L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique?*, DATAR Territoires 2020 n° 3, Documentation française, 2001.

Mais on peut déjà au moins parler de «monocentrisme apprivoisé<sup>48</sup>» qui se traduit par un processus régulier de concentration spatiale de la population dans un certain nombre de capitales régionales.

Cette perspective correspond aux objectifs approuvés lors du conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam les 10 et 11 mai 1999, en faveur d'un rééquilibrage géographique de l'intégration économique<sup>49</sup> à partir des grandes métropoles régionales articulées aux espaces les plus dynamiques du continent européen. Ces objectifs visent à réduire la concentration excessive de la puissance économique et démographique au cœur de l'Union européenne alors que l'économie européenne reste très polarisée selon une configuration opposant un «centre» plus développé et mieux desservi à une «périphérie» marginalisée<sup>50</sup>.

Tirant parti de l'architecture urbaine de l'Europe<sup>51</sup>, ce scénario volontariste part de l'existence en Europe de «villes-monde» – déjà présentes chez Plin l'Ancien avec l'Urbs / orbis<sup>52</sup> – telles Paris ou Londres, demain peut-être Berlin, capables de rivaliser avec les mégapoles américaines ou asiatiques<sup>53</sup>, auxquelles ont vocation à s'ajouter de grandes agglomérations régionales (Madrid, Barcelone, Francfort, Milan, etc). Ces grandes agglomérations ne peuvent être structurées qu'à condition qu'existe une correspondance parfaite entre les communautés et les espaces vécus. Mais si ces conditions sont réunies, et bien que controversée, l'hypothèse du renforcement des «régions-capitales» permettrait de promouvoir en France une conurbation à l'échelle européenne<sup>54</sup>. La mise en place d'un système métropolitain, dont la centralité est définie par la fonction d'échanges avec le

---

48 D Béhar et Estèbe (Ph) "Le polycentrisme en France: nouvelles hypothèses" in *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe* supra no 30.

49 F Taulelle *Le SDEC instrument de l'aménagement du territoire européen?* Territoires 2020, Documentation française, n° 1, 2000, 80 et suiv.

50 DATAR (s/ d J-Louis Guigou), *France 2015, recomposition du territoire national*, éd. de l'Aube, 1993, 31 et s; voir aussi: X Gizard *La Méditerranée inquiète* (éd de l'Aube, 1993).

51 S Rodriguès-Garcia *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne* (L'Harmattan, Paris, 2002).

52 Sur la renaissance des mégapoles en Méditerranée, voir l'ouvrage collectif « Mégapoles méditerranéennes, géographie urbaine rétrospective », s/d C Nicolet, R Ilbert, J-Ch Depaule, Maisonneuve et Larose, Maison médit des sciences de l'homme, Ecole frse de Rome, 2000.

53 T G McGee and I Robinson *The New Southeast Asia: Managing the Mega-urban Regions* (Univ of British Columbia Press, 1995); T G McGee "Globalization, urbanisation and the emergence of global sub-regions" in T G McGee and R F Watters (eds) *Asia Pacific. New Geographies of the Pacific Rim* (Hurst, London, 1997); K R Kunzmann "World city regions in Europe: structural change and future challenges" in *Globalization and the world large cities* (s/d LO (F), Y Yeung, Shibuya, Tokyo, 1998).

54 R Prud'homme *Une métropole à l'échelle mondiale*, Pouvoirs locaux n° 40, 1999, 91 et suiv; voir aussi l'étude comparative de C Rozenblat et P Cicille *Les villes européennes: analyse comparative* (La Documentation française, 2003) dans laquelle les auteurs mettent en avant le faible poids démographique des villes françaises.

reste du monde et par un couplage entre fonction de pouvoir national et fonction d'échanges international, est en effet de nature à représenter une force d'entraînement au bénéfice des régions moins favorisées<sup>55</sup>. A ce jour, 6,2 millions de français vivent dans une des quatorze communautés urbaines mises en place. Mais la notion d'intérêt communautaire est encore floue et, en dépit de la loi du 13 août 2004 qui avait notamment pour but de programmer la définition de l'intérêt communautaire, la ligne de partage entre la communauté et les communes n'est pas toujours fixée avec précision.

### ***B Le Développement des Systèmes Urbains en Réseaux***

A une réflexion plus poussée, il apparaîtra qu'à partir du moment où le maillage du territoire prend appui sur un réseau de «régions-capitales», on ne peut nier que, corrélativement, ces concentrations urbaines n'ont de sens que si, d'une part, on les replace dans le cadre des flux humains et économiques qui, renouant avec l'essor urbain des temps médiévaux, assurent la résurrection des villes<sup>56</sup> et si, d'autre part, on est en mesure de les structurer dans des institutions administratives adaptées.

1 Cette observation nous conduit d'abord à mettre en lumière la ré-apparition des réseaux de villes qui, connectées entre elles par les flux d'échanges économiques et sociaux, constituent les grandes zones d'intégration économique de demain.

Les travaux des chercheurs ont esquissé tantôt une «méga-région» centrale ou «euro-mégapole» (cf K R Kunzmann<sup>57</sup>) qui forme un ensemble polycentrique de Manchester à Munich avec une extension vers Paris et un appendice du Lyonnais à l'Italie du Nord, mais aussi avec des appendices tels que Berlin, Barcelone ou Madrid, tantôt une sorte de «pieuvre rouge»<sup>58</sup>, qui déploierait ses bras vers des périphéries par des corridors intégrés comportant des villes et des régions bien articulées aux principaux centres d'affaires et d'innovation grâce à des réseaux trans-européens. Ces scénarios pourraient être confortés par l'émergence de «villes-portes» situées à l'interface de l'Union européenne et d'autres zones géographiques appelées pour certaines à rejoindre l'Europe communautaire: nœuds portuaires ou aériens, villes de foires et de congrès, centres culturels ou

---

55 J Lévy "Six idées sur la métropolisation partagée" in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* (s/d J.-C. Némery, Economica, 1994) 255 et suiv.

56 S Wachter "La ville contre l'Etat" in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* supra n 55, 249 et suiv; sur l'Europe des villes au Moyen Age: voir Le Goff (J.), *L'Europe est-elle née au Moyen Age?* Seuil, 2003.

57 K R Kunzmann "World city regions in Europe: structural change and future challenges" in Lo, Fu-chen, Yeung, Yue-man (eds): *Globalization and the world of large cities* (United Nations University Press, 1998) 37-75.

58 L Van Der Meer "Red Octopus" in *A new perspective for European spatial development policies* (s/d W Blaas, Ashgate, Aldershot, 1998).

encore villes spécialisées entretenant des relations privilégiées avec d'autres pôles économiques tels que Marseille, Istanbul, Berlin, Helsinki, Stockholm, Vienne, Naples, Bari, Salonique ou Lisbonne.

Ce qui émerge donc au cœur de l'Europe, ce sont soit des capitales politiques (pouvoir territorial), soit des capitales économiques (ouverture productive, ouverture aux échanges, ouverture régionale). Ces villes sont aussi des points nodaux de flux, des points de rabattement pour rapprocher les villes dépendantes et périphériques du pouvoir et du monde. Ce sont aussi des villes (Francfort, Zurich pour la fonction financière) membre d'un «club» fonctionnant en réseau mondial ou des «hubs» (Francfort) même si elles sont plus petites et n'exercent qu'une influence nationale réduite.

La fin de la division politique de l'Europe, son élargissement, la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce, libèrent les flux économiques et humains longtemps contrariés par la géopolitique. Une organisation «polycentrique» avec l'émergence de pôles d'intégration économique se met en place qui semble programmée pour favoriser à la fois l'articulation des flux à l'intérieur de l'espace communautaire et l'ouverture sur l'extérieur.

2 Mais sans un cadre juridique adéquat, les grandes métropoles en devenir ne sont pas à même de répondre aux défis de l'aménagement urbain et, subissant plus que maîtrisant les contraintes de l'aménagement, sont parfois freinées dans leur développement. Paris, écrit J Lévy, est un géant socio-économique, mais c'est encore «un nain politique». En effet, aucun dispositif institutionnel ne permet véritablement à une grande métropole d'assurer à la fois sa fonction de cohérence territoriale dans son aire spatiale et de leader de la région qu'elle est censée irriguer démographiquement, économiquement et socialement. Conscient de ces lacunes que le législateur n'a su ou pu combler totalement, le pouvoir constituant a entendu donner plus de flexibilité à l'architecture institutionnelle de l'administration locale. Sans aller jusqu'à inscrire dans la loi fondamentale l'existence de l'intercommunalité et notamment de l'intercommunalité d'agglomération, la réforme constitutionnelle du 27 mars 2003 a consacré le principe de subsidiarité (article 72-2 de la Constitution) qui affirme la «vocation» de toute collectivité territoriale «à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon». Mais il appartiendra aux pouvoirs publics, exécutif et législatif, de donner un contenu à ce cadre. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a ouvert une voie aux transferts de compétences à la demande des collectivités territoriales, ce qui conduit à une décentralisation «à la carte», y compris par voie conventionnelle de l'Etat vers les collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales elles-mêmes. Cette brèche dans la tradition d'uniformité des cadres territoriaux de la France participe à la reterritorialisation des espaces locaux dans un contexte de «métropolisation» rapide et de libéralisation du marché.

#### ***IV EN GUISE DE CONCLUSION***

La France a hérité de l'histoire une mosaïque d'espaces ruraux pour lesquels les français ont longtemps manifesté leur attachement (plus de 60% des communes françaises ont moins de 500

habitants et près de 90% moins de 2000 habitants)<sup>59</sup> et peu de grands foyers d'urbanité. Or, en libérant les échanges, dans un monde sans frontières où domine le marché unique, l'Europe donne la priorité à la capacité à capter et à valoriser les flux. On a pu critiquer le mythe de «l'optimum dimensionnel»<sup>60</sup>, sur fond de rationalité managériale<sup>61</sup> et de concurrence, qui entraîne les collectivités territoriales dans une quête permanente d'échelon décisionnel pertinent. Mais, à partir du moment où la France s'est engagée dans ce processus, et sauf à changer la nature de la construction communautaire, l'enjeu reste bien le renforcement des grandes métropoles, Paris compris, pour diffuser et dynamiser les flux économiques à partir de bassins de consommation compétitifs. Ce processus de rééquilibrage de l'espace européen est subordonné à une double condition: la structuration des conurbations et l'encadrement juridique de la connexion de ces concentrations urbaines par un ensemble de règles adaptées à la fluidité et à la flexibilité de ce maillage du réseau en perpétuel mouvement. Dans cette perspective, où la compétitivité détermine les positions de centralité des territoires et où les grandes métropoles constituent la tendance majeure qui esquisse l'organisation territoriale du pays, les pouvoirs publics se sont employés, par touches successives, à donner corps à des «super-communes d'agglomérations»<sup>62</sup>. Mais ces initiatives encore timides, et parfois peu convaincantes, comme en témoignent les échecs fréquents des politiques d'intercommunalité<sup>63</sup>, nous conduisent à nous accommoder, comme le reconnaissait à juste titre Jean-François Auby<sup>64</sup>, «d'une complexification croissante de la carte institutionnelle de la France». Voilà pourquoi, sauf à rompre avec la logique communautaire, la France ne pourra pas faire l'économie d'une réforme audacieuse de ses institutions locales<sup>65</sup> qui, seule, lui permettra de rendre lisible son architecture territoriale, et de l'adapter aux défis de la mondialisation et de la soumission de ses règles de droit à l'ordre juridique européen.

---

59 J C Thoenig in *La décentralisation dix ans après*, Pouvoirs n° 60, 16.

60 L Ortiz *Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel*, in «Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe» supra n 55.

61 J Chevallier et D Lochak *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française*, RFAP 1982, 679 et suiv.

62 P Sadran *Le système administratif français* (Montchrestien, 1992).

63 M Bourjol "L'intercommunalité, réflexion autour d'un mythe" *Mélanges Auby* (Daloz, 1992) 381; voir aussi: Cascales (M), *La coopération intercommunale, une exigence centenaire*, DATAR 1993.

64 J-F Auby *Vers de nouveaux territoires? Le débat sur la carte administrative française*, DATAR, Territoires n° 1, 2000, 19.

65 B Perrin *Intercommunalité: la pause avant la réforme*, Rev admin 2006, n° 352, 404.