



Métropolisation et grands ensembles urbains

Colloque de l'Association française de droit des collectivités locales

Organisé par l'IDETCOM (EA 785)

Responsable scientifique : Sébastien SAUNIER, Professeur de droit public, Directeur adjoint de l'IDETCOM

Date : 2 et 3 décembre 2021

**Lieu :
Université Toulouse I Capitole
Faculté de Droit et de Science politique**

Appel à communication

L'Association française de droit des collectivités locales organise les 2 et 3 décembre 2021 un colloque à l'Université Toulouse I Capitole se proposant de réfléchir à la métropolisation et aux grands ensembles urbains, piloté par l'Institut du droit de l'espace, des territoires, de la culture et de la communication (EA 785).

La métropolisation est parfois définie comme le processus d'apparition et de développement de métropoles. Plus fréquemment, le terme « métropolisation » désigne un phénomène d'étalement urbain lié à l'attractivité de la métropole ou de plusieurs agglomérations sur le reste des et du territoire qui l'entoure. Le dictionnaire Larousse en propose la définition suivante : « *Dynamique spatiale contribuant à organiser le territoire autour d'une ville ou d'un espace urbain qualifié de métropole* ». Largement utilisé par les géographes, les économistes, le terme pénètre le lexique juridique.

Il n'existe cependant pas de définition unanimement admise de ce qu'est la métropolisation, ce qui constitue le premier intérêt du sujet. Le terme est, du reste, absent des index des ouvrages spécialisés de référence en droit des collectivités territoriales alors même que son utilisation essaime dans la littérature juridique. Souvent utilisé, la signification apparemment claire paraît dispenser d'une analyse rigoureuse. L'indétermination qui entoure son utilisation se prête dès lors à des interprétations diverses. La métropolisation n'est pas d'ailleurs un concept initialement juridique, même si sa dimension juridique ne peut que retenir l'attention tant elle est à la base d'évolutions cardinales en droit qui dépassent les cloisonnements académiques.

Le mot « métropolisation » est construit par l'extension du terme « métropole » (étymologiquement : *metropolis*). Il sert à désigner des processus de transformation à la fois économiques, morphologiques, géographiques, démographiques (par la concentration des populations dans les plus grands villes) et d'aménagement des territoires. Au centre des flux humains, sociaux, économiques, financiers, la métropole bénéficie de la proximité des axes routiers, autoroutiers, ferroviaires à grande vitesse, et aériens, ainsi que des réseaux à haut débit numérique. Elle concentre aussi l'implantation de nombreuses entreprises et consécutivement attire par sa forte attractivité économique. Les notions de « ville globale » et de réseaux sont alors mobilisées pour la définir, concepts eux-mêmes indéfinis. L'on parle aussi de « territoire métropolitain » ou de « ville-région » (C. Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*, PUF, 2015, p. 14).

Le mouvement de métropolisation remonte manifestement à la seconde moitié du XXème siècle, prenant ses racines aux Etats Unis dans les années 1950 avant d'être suivi par les pays européens. Issu d'un mouvement conjugué lié à l'exode rural, à la croissance urbaine, aux dynamiques économiques contemporaines, à la globalisation économique et à la rivalité économique entre les grands ensembles urbains européens (Conseil économique et

social, *La métropolisation*, 2003), le phénomène a été fortement encouragé en droit français d'abord par la réforme de 1966, puis au moyen du développement de l'intercommunalité de projet, ainsi que de la réforme opérée par la loi ATR en 1992 et de la loi Chevènement. Le mouvement s'est fortement accentué sous l'effet de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 qui a créé les métropoles et les pôles métropolitains. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) amplifie le phénomène de métropolisation en imposant la constitution des métropoles de droit commun dans plusieurs aires urbaines et en instaurant des métropoles ayant un statut particulier.

Cependant, le mouvement de métropolisation s'il prend appui sur le statut de la métropole la dépasse aussi largement. Alors que « la métropole a une longue histoire, la notion de métropolisation est récente » (J.-M. Offner, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Sce Po Les Presses, 2011, p. 333). D'ailleurs, si le statut des métropoles a fait l'objet de plusieurs études dédiées, le phénomène de métropolisation est resté à l'écart des analyses (v. cependant, F. Lérique, dir., *A l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques ?*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2012). Or, la métropole ne constitue qu'un type de « réponse juridique et institutionnelle à la métropolisation » (J.-F. Brisson, « La métropole, une chimère ? », *ibid.*, p. 27). De plus, la métropolisation est aujourd'hui au centre du débat public. L'on s'interroge sur les effets du mouvement sur la cohésion sociale et territoriale. D'aucuns relèvent que si la métropolisation est porteuse d'une réorganisation de l'espace, en ce qu'elle récuse la dualité territoriale rural/urbain, elle est porteuse à la fois d'importantes inégalités et de fractures entre la métropole et ses périphéries les plus éloignées, mais aussi au sein de la métropole elle-même. Ces inégalités pourraient être à l'origine d'un sentiment d'abandon de la population.

La problématique du colloque vise donc à porter un regard général sur la dynamique de métropolisation, qui au-delà des enjeux pratiques, soulève des enjeux théoriques cardinaux pour le droit des collectivités territoriales.

Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées.

Le colloque permettra en premier lieu de porter un regard général sur ***les questions de définition***.

Le regard croisé des sciences sociales qui s'intéressent au phénomène de la métropolisation pourra permettre de mieux cerner l'objet de l'étude. D'un point de vue strictement juridique, le terme « métropolisation » renvoie-t-il aux périmètres administratifs anciens ou s'en différencie-t-il ? Une approche comparative pourra être également explorée. La métropolisation concerne toutes les régions du monde. La métropolisation a pris appui sur le *New Regionalism* né aux Etats Unis, ainsi que sur le modèle provenant au Royaume-Uni du Grand Londres ou sur les exemples espagnols (Barcelone, Madrid) ou Canadien, illustrations qui pourront être approfondies dans le cadre

d'une table ronde dédiée. Si la métropolisation est assurément un concept extra-juridique, qualifié aussi de « paradigme » (C. Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*, PUF, 2015, p. 15), s'agit-il également d'une notion juridique ? Souvent approchée à travers l'expression « phénomène de métropolisation », le juriste est mal à l'aise dans son usage.

Une fois les questions de définition interrogées, l'on pourra étudier la métropolisation sous deux points de vue : le droit formel et le droit substantiel des collectivités territoriales.

Une perspective formelle pourrait permettre à la fois de saisir le phénomène de la métropolisation par ses traductions institutionnelles (les institutions, les actes, les procédures, c'est-à-dire ce que l'on pourrait nommer ses « outils ») et par ses effets sur la structuration traditionnelle des catégories de collectivités territoriales.

Le recul offert par les années écoulées depuis la mise en œuvre de la loi de 2010 peut permettre par exemple de dresser un bilan de la métropole. Un bilan positif est fréquemment établi par les pouvoirs publics. Ainsi, le site « Vie publique.fr » décrit les atouts de la métropolisation: « *Ce sont aujourd'hui les métropoles qui portent la croissance mondiale. Ainsi, les 10 plus grandes régions urbaines réalisent 40% de la croissance et produisent 70 à 80% des technologies. Les métropoles accueillent la majorité des créations d'emplois et sont plus résistantes aux crises économiques. Considérées en outre comme sources de dynamisme et d'attractivité pour leurs régions, les métropoles bénéficient généralement d'une image positive auprès des politiques, qui souhaitent encourager leur développement* ».

Cependant, l'institution des métropoles n'épuise pas la mise en œuvre de ce que l'on désigne par le terme « métropolisation », qui se déploie aussi par d'autres procédés. Les techniques de coopération intercommunale ainsi que le procédé contractuel constituent d'autres instruments juridiques de la métropolisation.

Du point de vue des effets de la métropolisation sur les institutions locales, plusieurs questions peuvent être envisagées. Concurrent de la région et du département, le mouvement de métropolisation interroge la pertinence des structures territoriales, y compris communales. Il interroge le modèle même d'organisation territoriale ainsi que la place de l'Etat. D'aucuns considèrent que « la montée en régime des métropoles ne va pas sans modifier le rapport d'un Etat centralisé à son territoire » (C. Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question, op. cit.*, p. 2). L'on peut questionner aussi la place des élus ainsi que des citoyens, des administrés dans la dynamique de métropolisation (par exemple quant aux modes de participation du public sur le territoire métropolitain : quels procédés d'associations du public, organes consultatifs, consultations locales, etc. ?).

Sous la perspective du *droit matériel des collectivités territoriales*, plusieurs questions peuvent être envisagées.

D'abord sous l'angle de *l'action des collectivités territoriales*. De nombreuses interrogations surgissent : celle de la détermination des compétences locales aussi bien du point de vue de l'adéquation de la théorie générale des compétences au phénomène de

métropolisation que de sa mise en œuvre dans les politiques publiques à travers l'étude de quelques exemples (urbanisme, habitat, aménagement du territoire, culture, interventionnisme économique, équipement, transports, police, etc.)

Ensuite, sous l'angle des *moyens des collectivités territoriales*. La métropolisation influence-t-elle le fonctionnement quotidien des administrations locales ou s'appuie-t-elle sur des procédés ? L'analyse pourrait être effectuée à différents niveaux (Métropolisation et moyens en personnel ; Métropolisation et moyens financiers des collectivités territoriales ; Métropolisation et biens des collectivités territoriales). L'on peut également se demander si à défaut d'être des leviers de la métropolisation, le droit de la fonction publique et des ressources humaines, le droit financier, et le droit des propriétés publiques n'en constituent pas des freins.

Sans nul doute, bien d'autres pistes mériteront d'être approfondies dont le présent texte cherche uniquement à établir quelques lignes directrices, au cœur d'une actualité nationale et locale extrêmement riches.

Modalités de soumission

Des propositions s'inscrivant dans l'un des trois axes doivent être adressées par courriel électronique à l'adresse suivante : Sebastien.Saunier@ut-capitole.fr

Le document devra intégrer un résumé de la contribution proposée de 2500 signes (espaces compris) ainsi que les coordonnées (téléphone et courriel), fonction et institution d'origine.

Date limite d'envoi d'une proposition : 15 juillet 2021

AXES DE RECHERCHE ¹

I. LA METROPOLISATION, QUELLES SIGNIFICATIONS ?

La métropolisation, une notion à la croisée des disciplines extra-juridiques

Les grandes étapes de la métropolisation en droit des collectivités territoriales

Approches comparatives (intervenants étrangers)

- L'exemple du Grand Londres
- Un exemple espagnol : Barcelone
- Un exemple canadien : Montréal
- Autres illustrations (Etats-Unis, etc.)

Existe-il une notion juridique de métropolisation ?

II. LA METROPOLISATION ET LE DROIT FORMEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les outils de la métropolisation

- La métropole
 - Les métropoles de droit commun
 - Les métropoles à statut particulier
- Les autres formes de coopération institutionnelle entre collectivités (coopération intercommunale, les pôles métropolitains, etc.)
- La métropolisation par la coopération contractuelle

Les effets de la métropolisation

- La métropolisation et/dans les collectivités territoriales de droit commun

La métropolisation et les catégories de collectivités territoriales

¹ Le programme-cadre présenté ici n'est destiné qu'à inventorier des lignes directrices quant aux thèmes pouvant être abordés et à leur organisation. Il ne prétend pas à l'exhaustivité ni ne vise à exclure des thématiques qui n'y seraient pas mentionnées.

L'échelon communal
L'échelon départemental
L'échelon régional

- La métropolisation et collectivités territoriales dérogatoires/particuliers
 - Métropolisation et départements/régions de l'outre-mer
 - La métropolisation à Paris, Lyon, Marseille

- Une redistribution des protagonistes ?
 - La métropolisation et le caractère unitaire de l'Etat : Quelle place pour l'Etat dans la métropolisation ?
 - La métropolisation et les élus
 - La métropolisation et le citoyen

III. LA METROPOLISATION ET LE DROIT SUBSTANTIEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La métropolisation et l'action des collectivités territoriales

- La répartition des compétences locales (règles de détermination des compétence, subsidiarité, interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, compétences déléguées, expérimentation, etc.)

- Le contenu des compétences : choix d'exemples (urbanisme, aménagement du territoire, culture, habitat, interventionnisme économique, équipement, transports, police etc.)

La métropolisation et les moyens des collectivités territoriales

- Métropolisation et moyens juridiques
- Métropolisation et moyens en personnel
- Métropolisation et ressources financières des collectivités territoriales
- Métropolisation et les biens des collectivités territoriales