

Juillet 2020

# Territoires et métropolisation : du phénomène spatial à son refus politique ?

Raphaël Languillon-Aussel



La Fabrique  
de la Cité

# Territoires et métropolisation : du phénomène spatial à son refus politique ?

## Sommaire

- 3 Avant-propos
- 4 Introduction  
Métropoles et crise sanitaire : une mise en tension de deux systèmes territoriaux
- 5 Métropoles et métropolisation, l'exception française ?
- 11 La métropolisation de deux systèmes territoriaux concurrents
- 21 Caractéristiques spatiales des métropoles « géographiques »
- 26 Conclusion  
Métropolisation, territoires et crise sanitaire : les apories politiques des idéologies anti-urbaines ?

# Avant-propos

PAR CÉCILE MAISONNEUVE,  
PRÉSIDENTE DE LA FABRIQUE DE LA CITÉ

Rarement le mot « territoire » n'aura été aussi présent dans les discours publics qu'en cet été 2020 hanté par la pandémie post-confinement. Le virus et son mode d'expansion – stochastique plutôt qu'en tache d'huile – n'ont pas peu fait pour remettre les territoires à l'honneur : rarement la géographie régionale, qu'elle soit française, allemande, espagnole ou italienne, aura été à ce point scrutée, tant par les autorités de santé qui surveillent les signes de reprise de l'épidémie que par les Français désireux de partir en vacances sans prendre le risque d'être durablement éloignés de leur domicile.

Il est frappant de constater que la France ne s'est que tardivement convertie à cette approche territoriale de la pandémie, dont la gestion aura été, au contraire, marquée dans notre pays par son extrême centralisation. De manière révélatrice, c'est au moment où s'ouvraient les perspectives de déconfinement qu'une approche régionale a été choisie, qui a dessiné la carte d'une France en trois couleurs, rouge, orange, verte. Ce débat sur l'échelle pertinente de l'action dépasse le seul cas de la pandémie pour se porter aujourd'hui sur les mesures de relance. L'adoption du plan de relance européen de juillet 2020 participe de la même tendance : le seul niveau national n'est plus pertinent ni comme cadre de pensée ni comme niveau d'action dans le contexte d'une crise sans précédent.

C'est donc assez naturellement que la pandémie, sa gestion et le traitement de ses conséquences économiques et sociales ont rouvert les débats sur décentralisation et déconcentration. À la différence des épisodes précédents cependant, ce serpent de mer du débat public français n'est pas revenu à travers le prisme des compétences respectives de chaque niveau d'administration mais via la question de l'efficacité de l'action publique, dont les limites ont été cruellement mises en lumière par l'épidémie.

Le moment historique que nous vivons est donc propice à une réflexion et une réforme de fond de cette carte administrative, régulièrement remise sur le métier, sans que

le point d'équilibre ne semble jamais atteint. Il serait dommage de le gâcher en réactivant des débats stériles. Ainsi, l'heure est-elle toujours à s'interroger sur les limites du « *top-down* » au détriment des vertus du « *bottom-up* » ? À l'heure d'une révolution numérique qui bouleverse les silos, **le véritable enjeu n'est plus tant de travailler sur ces verticales des compétences et des pouvoirs que de se demander comment fédérer les acteurs de terrain dans des dynamiques horizontales.** Par exemple, comment une métropole peut aujourd'hui travailler avec les territoires et villes situés dans son aire urbaine est un sujet majeur. En effet, depuis dix ans, les Français qui ont rejoint les aires urbaines se sont, pour les deux tiers d'entre eux, installés hors des métropoles : quelles politiques de mobilité, de logement, quelle transition écologique construire entre ces territoires qui dépendent d'une même ville sans vivre au même rythme ?

**Cette question de l'efficacité de l'action publique est au cœur de notre étude.** Celle-ci revient sur la place des métropoles dans une France traversée par les contradictions entre deux systèmes territoriaux – l'un ancien, hérité de la Révolution, l'autre plus récent, inscrit dans une logique supranationale –, deux systèmes qui cohabitent, se complètent et s'affrontent aujourd'hui. Elle montre que comprendre les territoires aujourd'hui, c'est aussi **comprendre les liens qui les unissent, qui sont loin, très loin de se résumer à une multiplicité de relations bilatérales plus ou moins fécondes avec l'État.** Elle vise aussi à sortir de l'impasse qui consiste à opposer les logiques de territoires aux logiques de réseaux en soulignant qu'aujourd'hui, le sujet est bien celui de la conciliation entre ces logiques.

**En creux se joue une question fondamentale : celle des inégalités sociales et de leur traitement.** Il est à cet égard crucial de comprendre que les inégalités progressent plus au sein des territoires qu'entre eux. Spécialisation territoriale, déconnexion entre disponibilité et proximité des services : ces tendances

lourdes sont à l'œuvre depuis la crise de 2008. Face à ces dynamiques engendrées par la transformation globale du système économique, **la territorialisation des politiques et l'application d'un principe de différenciation des territoires s'annoncent comme des voies prometteuses** pour permettre aux acteurs de terrain de développer leurs projets et de construire le cadre de leur vie quotidienne. Il est temps d'acter qu'égalité et uniformité ne sont pas toujours synonymes – voire peuvent être antagoniques – et de regarder la France de 2020 telle qu'elle est, dans toute sa riche complexité.

## Introduction

# Métropoles et crise sanitaire : une mise en tension de deux systèmes territoriaux

La métropolisation des territoires français et européens est un fait ancien, qui prend sa source dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>. Elle connaît par la suite quatre accélérations : les Trente glorieuses à partir des années 1950, la néolibéralisation et la financiarisation des années 1980, la chute du bloc communiste dans les années 1990 et enfin la dernière révolution industrielle des années 2000, celle du numérique et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de laquelle les métropoles ressortent renforcées.

Définie comme un processus de « concentration de populations, d'activités, de valeur dans des ensembles urbains de grande taille »<sup>2</sup>, la métropolisation conduit à transformer les territoires, les organisations spatiales, les systèmes productifs et d'échanges ainsi que les chaînes de création de valeur. L'immense destruction créatrice de richesses et de territoires qui la caractérise conduit à s'interroger, d'une part, sur le devenir des anciens systèmes territoriaux (et leurs potentiels disparition, abandon partiel ou pertes consécutivement à la concentration métropolitaine) et, d'autre part, sur la nature des relations entre les métropoles nouvellement formées et les différents systèmes territoriaux qui interagissent – ou non – avec elles.

Évoquant un « archipel mégalopolitain mondial », le géographe Olivier Dollfus<sup>3</sup> émettait dès les années 1980-1990 l'idée d'un fonctionnement hors sol des métropoles<sup>4</sup>. Ces dernières seraient alors déconnectées des dynamiques régionales et locales des territoires qui les entourent, rompant avec l'ancienne solidarité fonctionnelle des grandes villes à leur aire immédiate d'implantation : l'aire de rayonnement privilégiée des métropoles serait alors non pas locale mais mondiale et les solidarités spatiales qu'elles tissent ne seraient plus territoriales mais réticulaires, c'est-à-dire non plus fondées sur la contiguïté et la continuité mais sur la connexité (d'où l'idée de métropoles en archipel, chacune étant comme une île au milieu de son espace régional).

De nombreuses représentations médiatiques et politiques continuent d'utiliser cette image de l'archipel, comme si les métropoles flottaient dans l'espace, sans ancrage réel. Or les solidarités de ces dernières avec leur espace régional, loin de s'être atténuées, se sont au contraire renforcées au cours des dernières décennies. Il est toutefois exact que la puissance du fait métropolitain s'explique d'abord par la connexion des métropoles à l'échelle mondiale via les emplois et fonctions d'intermédiation, les infrastructures de transport de rang supérieur (qui leur permettent de rayonner à l'échelle globale) ou encore l'attractivité professionnelle, financière et touristique. Les concepts de « ville mondiale » (*world city*), du géographe John Friedmann en 1987<sup>5</sup>, et de « ville globale » (*global city*) de la sociologue Saskia Sassen en 1991<sup>6</sup> illustrent tous deux l'ancrage local et régional de ces métropoles qui ont toutefois tissé d'étroites relations avec les métropoles de tête des hiérarchies urbaines des autres continents (en particulier de la Triade formée par l'Amérique du Nord, l'Europe de l'ouest et le Japon). C'est de ces relations que ces villes globales tiennent leur statut et leur puissance.

La métropolisation (en tant que processus de concentration spatiale) et les métropoles (en tant qu'espaces à la tête de réseaux urbains mondialisés) sont des réalités nouvelles susceptibles de perturber fortement les logiques territoriales préexistantes. Comment le fait métropolitain s'exprime-t-il en France ? Quels en sont les expressions spatiales et les impacts territoriaux ? Agissant comme un révélateur, la crise sanitaire engendrée par la COVID-19 en 2020 a permis de mettre en lumière, lors d'une séquence courte mais radicale d'involution du fait métropolitain, les mécanismes territoriaux qui l'alimentent et le structurent.

À ce titre, il est significatif que le traitement médiatique du confinement, de mars 2020 à mai 2020, ait été principalement métropolitain. Médias, décideurs politiques et experts ont ainsi insisté, parfois dans une perspective anti-urbaine voire anti-

métropolitaine, sur les limites et vulnérabilités nées de la métropolisation des territoires et des sociétés. Que l'on pense ainsi à ces reportages montrant les migrations de départ des métropoles vers les villes petites et moyennes et les campagnes au début des mesures de confinement, puis ces reportages saisissants sur les rues des grandes villes globales désertées çà et là dans le monde. À l'inverse, en France, la communication autour du déconfinement s'est avérée très largement départementale, avec la publication de cartes tricolores (rouge, orange, vert) puis bicolores (rouge et vert) justifiant la levée différenciée du confinement. Ainsi, on insiste, lorsque l'on confine, sur les métropoles, tandis que l'on met en lumière les départements lorsque l'on déconfiner, comme si les premières, créées par la globalisation, étaient le piège d'un monde devenu vulnérable et dangereux tandis que les secondes, héritées de l'histoire et de la Révolution, constitueraient des gages de stabilité, de sécurité et de continuité.

Il existerait alors en France, comme l'aura révélé le traitement médiatique de la crise sanitaire, deux systèmes territoriaux concurrents : l'ancien, issu des premières Républiques (essentiellement la première et la troisième, auxquelles s'ajoute le Premier Empire), dont font partie les départements ; le nouveau, issu des transformations contemporaines imputables à l'urbanisation, à la mondialisation et à l'europanisation de l'espace national. Chaque système repose à la fois sur un puissant imaginaire (positif, identitaire et rassurant pour le premier ; parfois négatif, répulsif et angoissant pour le second) et sur un maillage administratif, politique et institutionnel entremêlés et superposés dans le millefeuille territorial français. À cheval entre les deux, les métropoles seraient le point de convergence où s'expriment et se règlent les tensions politiques, sociales, économiques et administratives de la concurrence entre ces deux systèmes.

# Métropoles et métropolisation, l'exception française ?



**La métropolisation est un processus contemporain multidimensionnel. À la fois spatial, politique, économique et social, il conduit à la formation de nouvelles entités urbaines, appelées métropoles. Ces dernières ne sont plus des villes mais des aires urbaines, parfois de très grande taille. À la tête des hiérarchies urbaines et des réseaux globalisés, elles concentrent les fonctions de commandement de l'économie régionale et mondiale<sup>7</sup>. Si la métropole désigne un état, elle n'est pas forcément un statut, et sa reconnaissance territoriale constitue un enjeu politique fort qui alimente les débats. En outre, en tant que processus spatial, la métropolisation transforme les logiques territoriales. Comment la métropolisation affecte-t-elle les systèmes territoriaux français ? Comment les métropoles y sont-elles positionnées ?**

## 1. La métropole : sens polysémique, objet multiple

La notion de métropole est d'abord géographique. Elle est souvent associée à deux des grands bouleversements de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle : l'urbanisation accélérée du monde et la globalisation – en particulier depuis la sortie de la guerre froide et la mondialisation des régimes politique et économique du bloc libéral. La métropole est ainsi le produit d'un contexte historique particulier. Le terme fut cependant usité à d'autres moments et dans d'autres contextes, ce qui alimente sa polysémie et en complexifie l'usage.

### De l'approche grecque...

Le terme « métropole » a de nombreuses définitions, dont certaines ne sont pas proprement urbaines. La métropole, en français, désigne d'abord le territoire national par opposition à ses colonies puis par opposition à l'outre-mer. Cette acception territoriale est (géo)politique et n'intéresse pas directement l'urbain, mais contribue à alimenter des confusions. Elle est héritée d'une conception grecque de la métropole, étymologiquement « mère (métro) des villes (pôles/polis) » ou, pour être plus exact, « mère

des cités ». Cette appellation renvoie à un mouvement de colonisation grec qui remonte du VIII<sup>ème</sup> au VI<sup>ème</sup> siècles avant notre ère, lorsque des cités (donc des États), poussées par la famine et contraintes à l'émigration par l'accroissement démographique, ont établi des colonies dans des territoires éloignés du bassin méditerranéen, tels que la cité de Phocée, qui fonde celle de Marseille. Dans ce cas, la métropole est la cité de départ (Phocée), par opposition à la cité nouvellement fondée qui est alors sa colonie (Marseille). Dans cette logique, la France métropolitaine est bien un territoire de départ, ayant fondé ou conquis des établissements humains sur l'ensemble de la planète. Comment en est-on arrivé à parler de métropoles dans le cadre du fait urbain ?

### ... au phénomène contemporain

D'un point de vue urbain et non territorial, la métropole est « un ensemble urbain de grande importance qui exerce des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur une région et qui permet son intégration avec le reste du monde. [...] Une métropole internationale, de rang mondial, est dotée de fonctions directionnelles, de services supérieurs, de capacités d'innovation scientifique et technologique. Elle entretient d'importants réseaux internationaux et bénéficie d'excellentes conditions d'accessibilité, d'accueil et d'hébergement et d'effets d'image positifs. Avec la mondialisation, les métropoles possédant une influence internationale ont pris une importance croissante. Les plus grandes métropoles sont aussi des villes mondiales<sup>8</sup> ».

La métropole est donc un territoire urbain clé de la mondialisation et de la globalisation. Elle en concentre les ressources et les fonctions de commandement, de gestion et de direction, que ce soit de régions proches ou lointaines ou de réseaux de villes se trouvant sous son influence. En ce sens, la métropole « anime un système urbain plus ou moins complexe à la hiérarchisation emboîtée<sup>9</sup> ». C'est vraisemblablement cette caractéristique de commandement qui permet d'opérer le glissement entre l'acception héritée des Grecs, plutôt territoriale, et celle appliquée aux espaces urbains contemporains, plutôt réticulaire et systémique. La métropole est donc une aire urbaine à la tête d'un réseau urbain mondialisé : en fonction de la taille de ce réseau (plutôt régional, national, continental

ou mondial), le statut et le poids de la métropole passent d'une échelle régionale à une échelle globale. La métropole régionale est donc à la tête d'un réseau urbain plutôt petit (limité à un continent ou une portion continentale) ; la métropole mondiale est une ville globale à la tête d'un vaste réseau international et ne connaît pas, de fait, de n+1, mais des rivales/partenaires d'envergure comparable, elles aussi à la tête d'un réseau d'échelle et de niveau similaires.

### Un monde de métropoles

Au cours des années 1990, la globalisation s'accéléra à la suite de la diffusion mondiale du néo-libéralisme et du capitalisme financier accélérée par la chute du bloc communiste. C'est à cette époque que les trois réseaux macro-régionaux de la Triade (Amérique du nord, Europe de l'ouest et Japon/Asie de l'est) fusionnent avec les réseaux urbains du reste du monde (fig. 1). Les métropoles sont alors les principaux nexus entre les réseaux régionaux/continentaux et le méta-réseau mondial. La taille importe moins que la connectivité et la concentration de fonctions mondialisées de commandement : ainsi, Genève avec les Nations Unies ou Anvers et son poids dans le marché mondial du diamant constituent, dans les années 1990-2000, des métropoles plus avancées que Marseille ou même Lyon, pourtant deux à trois fois plus peuplées.

Pour le géographe Pierre Veltz, une métropole est ainsi définie comme une ville concentrant les fonctions de commandement de l'économie mondiale et les emplois d'intermédiation permettant de relier les échelles locale et mondiale. Du fait de la construction européenne, la situation en Europe est un peu différente de celle de l'Amérique du nord ou de l'Asie Pacifique. Trois logiques y sont conjuguées : la structuration des réseaux urbains nationaux ; l'intégration des villes et territoires européens dans la construction de l'UE ; la mondialisation des réseaux et des économies urbaines. Ces trois processus conduisent à l'émergence de différents types de métropoles : des métropoles de taille nationale comme Nantes ou Bordeaux<sup>10</sup>, des métropoles de taille européenne comme Édimbourg (Ecosse), Stuttgart (Allemagne) ou Lyon, qui ont bénéficié des efforts de planification nationaux et européens, et des métropoles fortement mondialisées comme Paris ou Londres.

Si la mondialisation des économies urbaines peut être observée dans les trois cas, ses effets et ses conséquences devraient différer selon l'intensité de la connexion à l'économie mondiale. Les classements réalisés par le groupement de recherche GaWC (Globalization and World Cities Research Network) peuvent aider à différencier les métropoles européennes en établissant trois niveaux fondés sur leur connectivité mondiale : Londres et Paris sont au sommet de la hiérarchie urbaine européenne ; Milan, Madrid et Bruxelles sont classés au deuxième rang ; et vingt villes au troisième rang, divisées en trois sous-groupes<sup>11</sup> (tableau 1). Il est frappant de constater que les métropoles françaises n'apparaissent pas dans ce classement, à l'exception de Paris, mettant en cause la dimension « mondiale » de leur statut métropolitain.

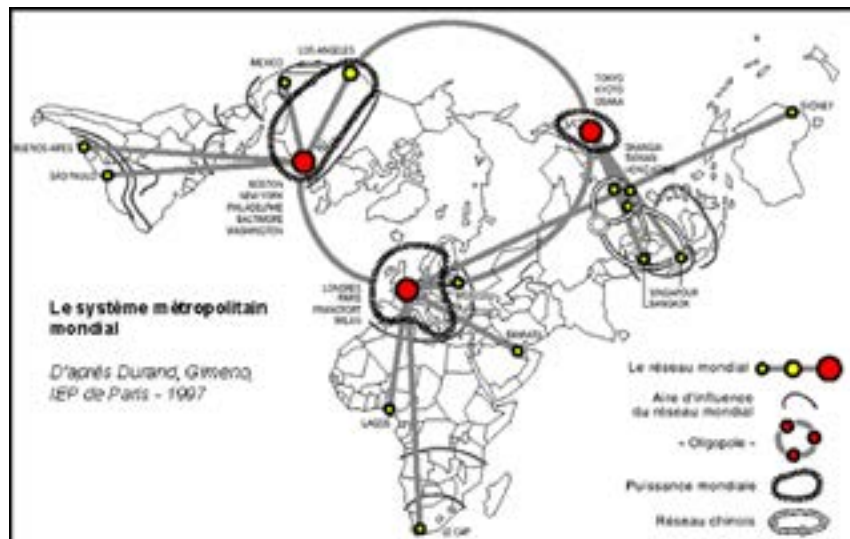


Fig. 1 : le système métropolitain mondial à la fin des années 1990. Source : Géoconfluences.

Rang	Métropoles	Connexité au réseau global
<b>Alpha</b>	Londres, Paris	<b>1-0.78</b>
<b>Beta</b>	Milan, Madrid, Bruxelles	<b>0.69-0.63</b>
<b>Gamma 1</b>	Varsovie, Zurich, Amsterdam, Dublin, Rome	<b>0.56-0.48</b>
<b>Gamma 2</b>	Lisbonne, Francfort, Stockholm, Prague, Vienne, Budapest, Athènes	<b>0.52-0.48</b>
<b>Gamma 3</b>	<b>Barcelone, Bucarest, Oslo,</b> <b>Berlin, Helsinki, Genève,</b> <b>Copenhague, Hambourg</b>	<b>0.42-0.37</b>

Tableau 1 : Classement des métropoles européennes en fonction de leur connectivité réseau mondiale. GaWC. Taylor et al., 2013.

## 2. La métropole française : un palimpseste aménagiste complexicity ?

Au sein de l'architecture urbaine globale, les métropoles françaises revêtent un statut particulier en raison, d'une part, de leur double appartenance à un ensemble national et une construction supranationale (l'UE) et, d'autre part, en raison de la culture française très spécifique de l'aménagement du territoire. Les métropoles françaises en retirent un triple statut : un statut fonctionnel au sein de la globalisation des réseaux urbains, où elles apparaissent de taille moyenne (Paris exceptée) ; un statut technique dans le cadre des politiques d'aménagement régional du territoire ; un statut politique et administratif afférent aux réformes territoriales des années 2010 ayant pour objectif de leur donner plus de pouvoir et d'accentuer leur visibilité. Il faut ainsi veiller à identifier auquel de ces trois statuts territoriaux on se réfère lorsque l'on emploie le terme de « métropole » en France, en particulier au regard de la dissociation que les Français font entre la fonction géographique et de la fonction administrative du terme.



Fig. 2 : Les métropoles d'équilibre françaises. Source : Julien Gingembre, 2017.

### Des métropoles d'équilibre...<sup>12</sup>

L'expression « métropole d'équilibre » est unique à la France. Elle est issue de la tradition aménagiste de la V<sup>ème</sup> République mais prend ses racines dans l'immédiat après-guerre, lorsque l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, publié en 1947, popularise le constat d'un déséquilibre entre Paris et la province. Alors que la capitale attire et concentre talents, richesses, investissements, fonctions de décision et potentiel d'innovation (qui définissent ce qu'est une métropole au sens géographique du terme), les grandes villes françaises souffraient d'un retard d'attractivité dommageable à l'équilibre et à la cohésion du territoire national.

En 1963, un rapport des géographes Jean Hautreux et Michel Rochefort rendu à la Délégation interministérielle à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR) identifie huit agglomérations provinciales qualifiées, à partir de 1964, de métropoles d'équilibre. Il s'agit de Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux,

Nantes-Saint-Nazaire ; auxquelles se sont ajoutés par la suite quatre autres ensembles urbains : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice (fig. 2).

Inspiré de la théorie des pôles de croissance (François Perroux, 1955), l'objectif de ces métropoles d'équilibre était de dynamiser le développement régional. L'opération devait conduire à la montée en gamme des réseaux urbains qui diffusent par capillarité descendante le dynamisme économique vers les villes petites et moyennes et les espaces ruraux. La métropole d'équilibre, à la tête du réseau régional parmi les huit (puis douze) identifiés, devait ainsi tirer l'ensemble vers le haut. Il y a donc déjà, dès les années 1950-1960, une corrélation entre « métropolisation d'équilibre » et « régionalisation » du développement<sup>13</sup>. Afin d'impulser un développement régional plus autonome et harmonieux voulu par les autorités de l'époque, ces métropoles d'équilibre furent dotées d'équipements et bénéficièrent d'investissements publics renforcés selon les logiques gaulliennes de l'aménagement du territoire<sup>14</sup>.



### ... aux métropoles régionales...

Dans les années 1970, le bilan de la politique des métropoles d'équilibre est mitigé<sup>15</sup>. D'un côté, l'hypertrophie parisienne n'a pas décliné ; de l'autre, les métropoles d'équilibre ont eu tendance à freiner le développement des villes moyennes et de leurs propres systèmes urbains régionaux, limitant l'effet d'entraînement attendu et le développement régional. Cette politique de développement du territoire est donc abandonnée au profit d'une autre expérimentation issue de la période des Trente Glorieuses : la régionalisation.

Créées en 1956, les régions françaises acquièrent un statut de collectivité locale avec les lois Defferre de 1982, qui constituent l'acte I de la décentralisation. Les nouvelles capitales régionales accueillent alors de nouvelles fonctions de commandement, dont le siège du conseil régional, ainsi que les sièges d'administration, d'entreprises, de services déconcentrés ou décentralisés. La régionalisation s'accompagne ainsi d'un gain en fonctions de commandement (caractéristique du statut de métropole) des capitales régionales. En outre, le choix des capitales régionales recoupant souvent celui des métropoles d'équilibre de la période précédente, s'est opéré avec la régionalisation un glissement à la fois sémantique et cognitif, qui a conduit à faire émerger l'idée, très française, de l'existence de « métropoles

**« Contrairement au monde anglo-saxon où une région métropolitaine qualifie une grande ville au rayonnement continental comme Barcelone ou Rome, la « métropole régionale » française est en fait plutôt une capitale de région augmentée des fonctions préalablement décentralisées. »**

### ... puis aux nouveaux statuts métropolitains

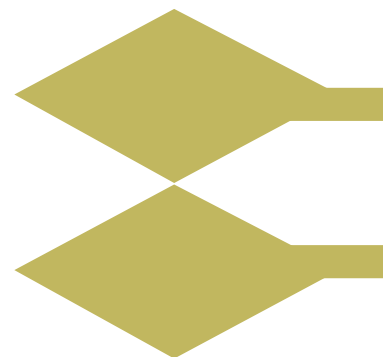
Comme l'écrit le géographe Julien Gingembre, « l'émergence du concept de 'métropolisation' à la fin des années 1980 a eu pour conséquence de remettre progressivement la question métropolitaine au centre du débat politique. Mais, contrairement aux métropoles d'équilibre des années 1960, la 'métropole' des années 1990 n'est plus considérée comme un outil politique de l'aménagement volontariste de l'État. C'est désormais à la fois l'objet et le sujet de la métropolisation, concept qui se situe au centre d'un nouveau paradigme de recherche. <sup>17</sup> » Afin de rendre compte de cette nouvelle réalité géographique et spatiale, l'État français a cherché, au cours des années 2010, à lui donner une existence politique et un statut administratif sur une base qui mêle à la fois des logiques intercommunales (celle des EPCI) et départementales (en particulier en ce qui concerne les compétences affectées aux métropoles).

Le terme de « métropole » devient ainsi un statut administratif accordé à certaines agglomérations urbaines. Il est officiellement institué au 1er janvier 2015 par la loi du 27 janvier 2014 (dite MAPTAM), et désigne un nouveau type d'intercommunalité aux compétences élargies. Concrètement, aucun nouveau territoire n'est véritablement créé : le législateur transforme en métropoles les EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. La mesure concerne les agglomérations de Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse, sur le fondement d'un critère purement démographique qui ne tient pas compte des capacités réelles de ces « métropoles » à exercer des fonctions supérieures ni à polariser une aire d'influence importante ou encore à s'intégrer aux réseaux urbains mondialisés lointains<sup>18</sup>.

À ces EPCI augmentés s'ajoutent une autre catégorie administrative et territoriale de métropoles. Au 1er janvier 2015 est créée la Métropole de Lyon, qui se détache du département du Rhône et en récupère les attributs et les fonctions, faisant de cette entité un hybride d'EPCI et de département. Au 1er janvier 2016, deux métropoles « à statut particulier » sont également créées : celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille. La construction de ces trois entités formalisées par la loi MAPTAM est sujette à des négociations et à des assemblages spécifiques, si bien que chacune présente des

différences notables en fonction des consensus politiques locaux :

- La Métropole de Lyon est la plus avancée des trois. Elle a acquis des compétences plus larges que la communauté urbaine du Grand Lyon, EPCI sur la base duquel elle s'est formée. Ses compétences résultent d'un transfert depuis l'État, les communes, le département du Rhône dont elle est issue et la Région.
- La Métropole du Grand Paris réunit la Ville de Paris, 124 communes de la petite couronne et 7 communes de la grande couronne. Ses compétences sont plus limitées que celles de Lyon en raison des conflits de gouvernance avec d'autres échelons politiques.
- La Métropole d'Aix-Marseille est la moins engagée, notamment en raison du fait qu'elle est née de la décision unilatérale de l'État de fusionner les 6 EPCI qui la composent. En 2016, l'annulation de l'élection du Président de la métropole par le Conseil d'État a retardé l'avancement du projet territorial.



Au-delà des 22 métropoles créées (fig. 3) et des multiples usages du terme par certains EPCI, il convient de distinguer **quatre situations dont l'enchevêtrement constitue sans doute une exception française** :

- **Les métropoles au sens géographique et fonctionnel du terme**, telles que définies par exemple par le GaWC, et qui sont très peu nombreuses ;
- **Les métropoles au sens administratif du terme**, correspondant aux EPCI transformés en métropoles lors des réformes territoriales des années 2010 ;
- **Les métropoles au sens territorial du terme**, au nombre de trois et correspondant aux statuts particuliers de la loi MAPTAM : la Métropole de Lyon, la Métropole du Grand Paris, et la Métropole d'Aix-Marseille ;
- **L'usage du terme de métropole sous la forme d'un label qu'adoptent certains EPCI** (communautés d'agglomération ou urbaines) dans le cadre de leur politique de marketing territorial. C'est le cas par exemple de la communauté d'agglomération de « Chartres Métropole »<sup>20</sup>.

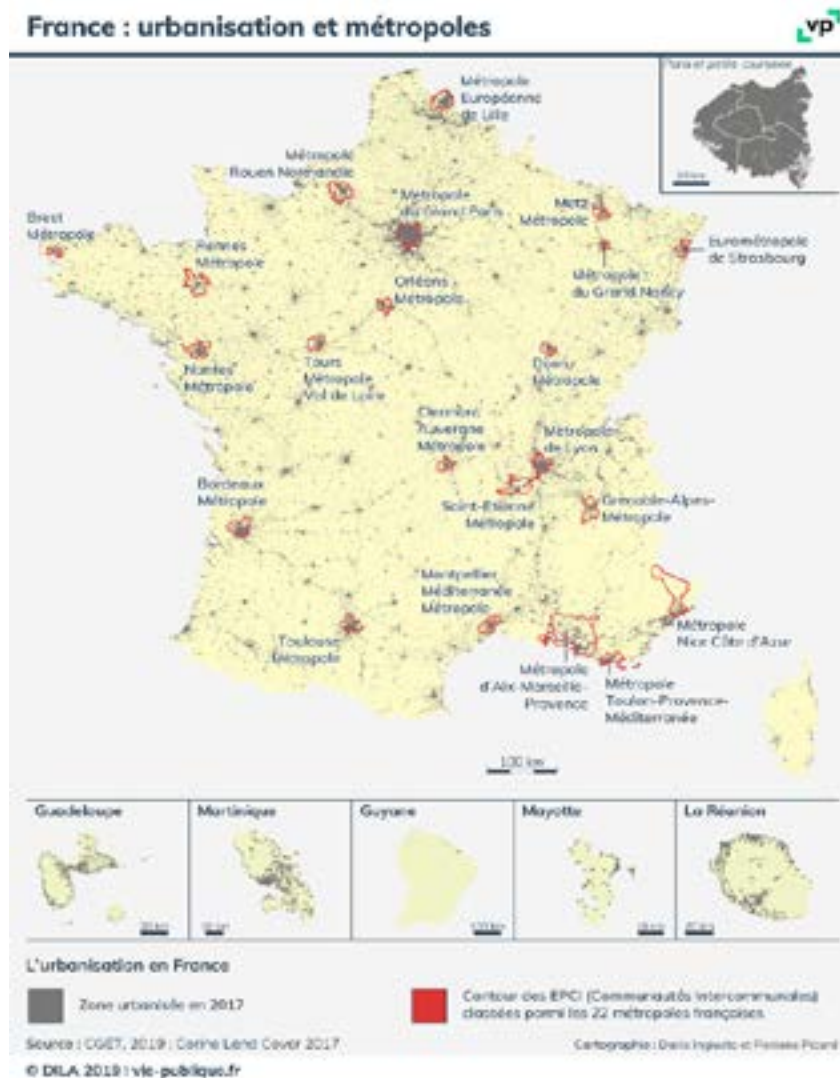


Fig. 3 : les 22 métropoles françaises issues des réformes territoriales des années 2010. Source : vie-publique.fr (<https://www.vie-publique.fr/carte/271110-urbanisation-et-metropoles-en-france>)

**La  
métropolisation  
de deux systèmes  
territoriaux  
concurrents**



En France, la métropole n'est pas qu'une entité géographique nouvelle produite par la mondialisation urbaine : il s'agit aussi d'un palimpseste d'aménagements. Alors que son sens géographique est clair, le système territorial français rend la notion floue, l'enfermant dans un débat territorial sans fin ayant conduit à la constitution de deux systèmes territoriaux superposés maillant l'espace français. Chacun est composé de trois strates (classées, dans la figure 4, de la plus locale à la plus vaste) :

- D'un côté se trouve un système séculaire, composé des communes, des départements et de l'État ;
- De l'autre se trouve un système récent et contesté mais dont le poids se renforce progressivement, composé des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des régions et de l'Union européenne.

Leurs fonctionnements ne sont pas exactement le miroir l'un de l'autre. L'un est légèrement décalé vers le bas, en partant d'un niveau plus local (la commune vs. les EPCI)

et en remontant moins haut (le national vs. le supranational). En outre, leurs logiques sont presque systématiquement opposées (voir tableau 2).

Même si l'on peut observer, d'un point de vue politique, de fortes continuités et connexions entre l'un à l'autre, ces deux systèmes territoriaux présentent des caractéristiques opposées dont une partie est synthétisée dans le tableau 2. C'est dans ce contexte territorial que la métropolisation des trois dernières décennies s'est opérée, créant des tensions qui ont pu jouer dans certaines crises sociales et politiques (dont celle des gilets jaunes de 2018-2019)<sup>21</sup>. S'y est également jouée la crise sanitaire de la COVID-19. On pourrait penser à ce titre que les métropoles appartiennent plutôt au second système (EPCI-Régions-UE) ; en réalité, il est plus exact de considérer qu'elles font partie de l'un comme de l'autre, constituant un point de convergence entre les deux, ce qui renforce leur indétermination.

Cette situation particulière des métropoles françaises, à la confluence de deux systèmes territoriaux concurrents, explique leur grande spécificité par rapport aux métropoles des

autres pays européens et des puissances mondiales. Cela explique également le fait qu'elles soient le lieu privilégié où se libèrent et s'expriment les tensions sociales et politiques qui résultent des frictions entre les dynamiques territoriales des deux systèmes qui s'y chevauchent, comme ce fut le cas de la crise des gilets jaunes, ces derniers s'identifiant plutôt au premier système et se sentant lésés ou abandonnés dans le second (tableau 3).

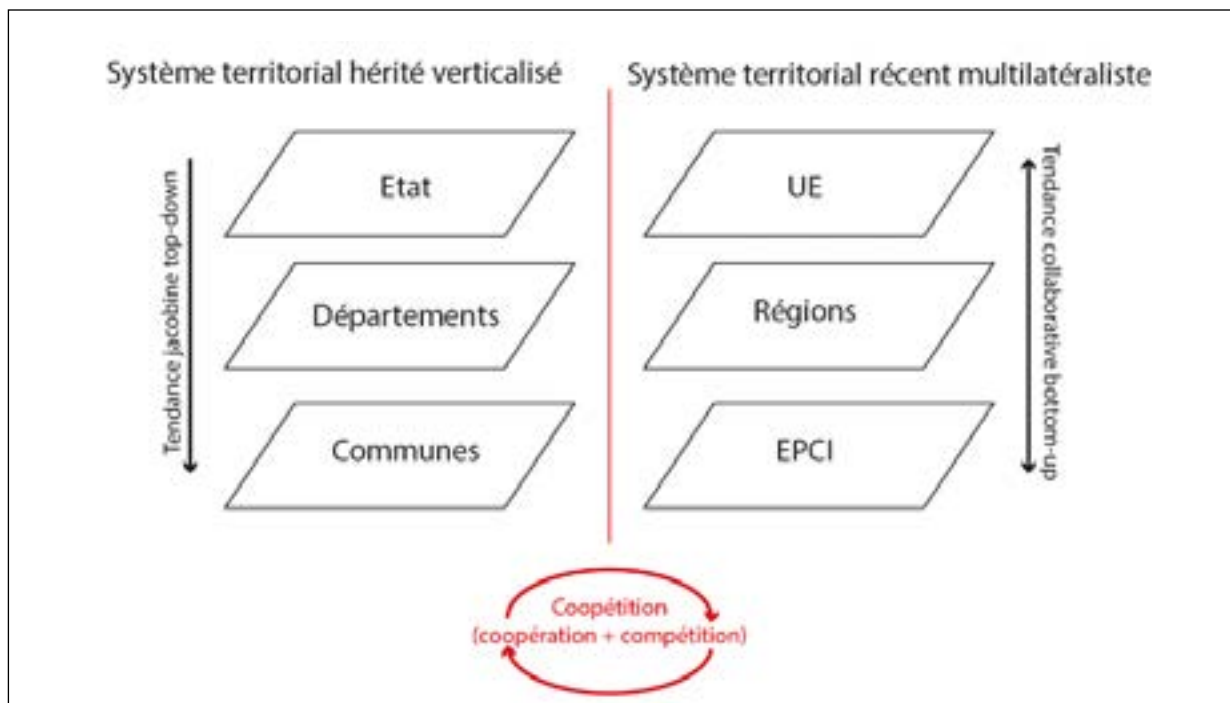


Fig. 4 – Les deux systèmes territoriaux français

<b>Caractéristiques</b>	<b>Système territorial 1 (communes, départements, État)</b>	<b>Système territorial 2 (EPCI, régions, UE)</b>
<b>Genèse</b>	Hérité/ancien	Récent/nouveau
<b>Dynamique</b>	Affaiblissement	Renforcement
<b>Perception</b>	Rassurant/identitaire	Inquiétant/impersonnel <sup>22</sup> (?)
<b>Maillage</b>	Fin/émiétté	Large/regroupé
<b>Débat</b>	Suppression	Croissance
<b>Comportement politique</b>	Autocentré et bilatéral	Collaboratif et multilatéral
<b>Administration</b>	Technique	Technocratique
<b>Élection de l'exécutif</b>	Directe	Souvent indirecte
<b>Principes du découpage</b>	Maille de gouvernement  Intégration politique	Unité de financement (NUTS) Efficacité économique
<b>Rapport au territoire</b>	Statique (déplacement lent)	Dynamique (déplacement généralisé)

Tableau 2 : Couples d'opposition entre les deux systèmes territoriaux français

<b>Fonctions et caractéristiques des métropoles françaises</b>	<b>Système territorial 1 (communes, départements, État)</b>	<b>Système territorial 2 (EPCI, régions, UE)</b>
<b>Politique</b>	Commune centrale; chef-lieu de département; préfecture = relais de l'État	Aire urbaine; capitale régionale; institutions européennes
<b>Économique</b>	Métropole d'équilibre; sièges sociaux locaux; pôle local (services, emplois...)	Métropole européenne; sièges de multinationales; pôle européen (attractivité, rayonnement...)
<b>Logique spatiale</b>	Contrepoids de Paris; pôle de croissance; continuité territoriale et solidarités spatiales l'emportent	Système urbain européen; archipel de croissance; solidarités systémiques et connexité l'emportent
<b>Symbolique</b>	Pouvoir politique, économique, social et religieux du système 1	Pouvoir politique, économique, social et religieux du système 2
<b>Patrimonial</b>	Ancienne grande ville; héritage historique	Nouvelle ville globale; prescripteur d'urbanité contemporaine

Tableau 3 : Place occupée dans les deux systèmes territoriaux français par les métropoles françaises, points de confluence entre ces systèmes

## Les logiques territoriales héritées

Le système territorial hérité comprend l'échelon de la commune, celui du département et l'État. Il est essentiellement issu des transformations politiques et administratives que connaît la France à la suite de la Révolution de 1789.

La création des communes françaises remonte au décret de l'Assemblée nationale du 12 novembre 1789. Bien que les communes actuelles soient créées par la loi du 14 décembre 1789, la spatialisation de cette circonscription s'inspire des paroisses et des « communautés » (circonscriptions fiscales) de l'Ancien Régime. La création des départements français quant à elle résulte du décret du 22 décembre 1789 voté par l'Assemblée constituante, qui devient effectif le 4 mars 1790.

S'observe alors une grande continuité et une certaine inertie territoriale dans le découpage communal et départemental du territoire français entre l'ancien régime, les transformations de la Révolution, et la Vème République. Si le principe hérité de l'Ancien Régime du découpage communal est fiscal et paroissial, celui

du département relève de l'efficacité et de la rationalisation de l'administration territoriale : l'objectif est un maillage uniforme du territoire national (fig. 5) et leur taille est alors décidée en fonction d'une métrique pédestre autour du chef-lieu, ce dernier devant être théoriquement atteint en une journée de cheval depuis les limites extérieures du département (fig. 6). Cette métrique a vécu.

La commune est l'unité territoriale française la plus petite. Le maire serait l'élu préféré des Français en raison de sa proximité avec la population locale mais aussi en raison de la nature de ses prérogatives, auxquelles les citoyens sont très attachés. En particulier, c'est à l'échelon municipal que sont administrées les affaires courantes afférentes à l'état civil, mais aussi certains services élémentaires comme la fourniture d'eau, l'aménagement et l'entretien de la voirie, l'éducation élémentaire, ainsi que les services d'intérêt général relevant de la clause de compétence générale comme la garderie (crèches) ou la sécurité (police municipale).

Le département a quant à lui un triple statut administratif et politique : il est à la fois une division territoriale de l'État, dont témoigne les

rôles centraux du préfet et des sous-préfets ; une collectivité territoriale avec un exécutif constitué d'un conseil départemental élu au suffrage universel direct et d'un président élu au suffrage universel indirect ; et une circonscription électorale pour l'élection des sénateurs. Ainsi, au niveau administratif, le département fait coïncider deux territoires politiquement et fonctionnellement distincts : une circonscription administrative étatique et une collectivité territoriale élective<sup>23</sup>.

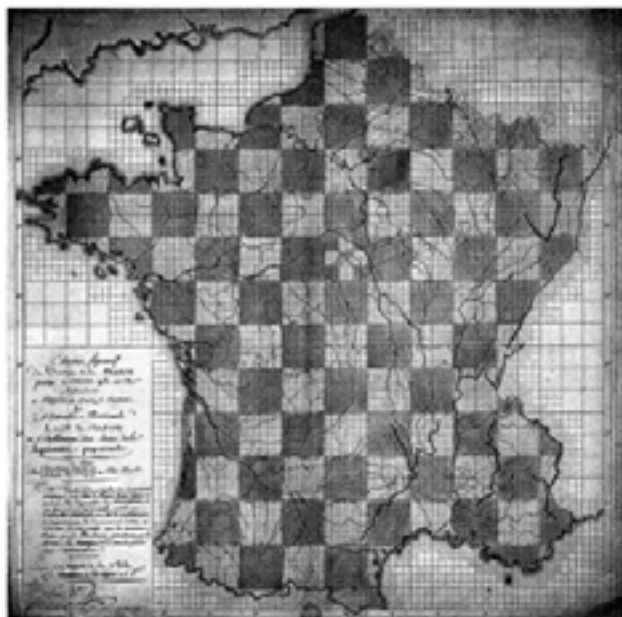


Fig. 5 : Carroyage en 81 carrés, 1780



Fig. 6 : Création des départements, 1789

### La construction (concurrentielle ?) d'un nouveau système territorial

Comme son précédent, le second système territorial est composé de trois strates, de taille toutefois supérieure à celles du premier : il s'agit des EPCI (regroupement des communes en Établissements publics de coopération intercommunale), des régions (qui regroupent plusieurs départements) et de l'Union européenne. À noter que ce nouveau système territorial ne crée pas un nouveau principe

de découpage spatial mais procède par regroupement lâche des mailles du premier système. La superposition des deux systèmes participe largement du millefeuille territorial français, sans toutefois créer de nouvelles limites administratives – certaines étant seulement recontextualisées (à l'image d'une limite départementale pouvant aussi devenir une limite régionale).

Les EPCI correspondent aux structures intercommunales. Il en existe plusieurs sortes, dont les plus anciennes encore actives sont

les syndicats de communes créés par la loi du 22 mars 1890. Tous les autres types d'EPCI encore actifs ont toutefois été créés sous la V<sup>ème</sup> République<sup>24</sup>. Les EPCI les plus récents sont les métropoles, créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par celle du 27 janvier 2014.



Fig. 7 : les EPCI français en 2019.



Fig. 8 : les nouvelles régions françaises en 2016

Les régions françaises sont aussi de création récente et leur histoire est indissociable de celle de la V<sup>ème</sup> République. Si elles semblent être les lointaines héritières des provinces d'Ancien Régime, elles correspondent surtout, à l'origine, à des mailles de planification économique et d'aménagement du territoire établies par le décret Pflimlin du 30 juin 1955 qui détermine un programme d'action régionale avec la constitution de 24 circonscriptions.

Un autre décret du 2 juin 1960 en modifie la géographie mais surtout la nature, en

établissant 21 circonscriptions métropolitaines d'action régionale qui deviennent des unités administratives. Ces dernières servent alors de base à la déconcentration des fonctions étatiques, avec l'établissement des préfets de région à la suite du décret du 14 mars 1964.

Les lois de décentralisation du ministre Gaston Defferre de 1983 en font des collectivités territoriales à part entière : au nombre de 27 (22 en Métropole), elles sont ensuite réduites à 12 en Métropole (auxquelles s'ajoute une collectivité territoriale à statut particulier, la Corse) par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015

(dite loi NOTRe) (fig. 5). Comme les départements, les régions deviennent alors à la fois des circonscriptions étatiques et des collectivités territoriales dont le conseil régional est élu au suffrage universel direct.

### La superposition des deux systèmes territoriaux et leurs conséquences politiques

Les deux systèmes territoriaux (communes-départements-État et EPCI-régions-UE) entretiennent des relations complexes, parfois complémentaires, parfois concurrentielles. Cette situation s'explique principalement par deux facteurs. D'une part, le second système territorial s'est constitué sur la base du premier, en gardant les mêmes logiques de découpage et de maillage, procédant simplement par regroupement. Ainsi, les limites des EPCI sont celles des communes ; celles des régions sont aussi celles des départements périphériques les constituant. Il n'y a pas eu de refonte territoriale entre le premier et le second systèmes, mais bien coalescence de l'existant, ce qui a alimenté une continuité dans les découpages selon une logique d'emboîtements. D'autre part, la pression politique à la coexistence des deux systèmes, visant à éviter la disparition de l'un au profit de l'autre (ou la construction de l'un au détriment de l'autre) a conduit à répartir la déconcentration et le transfert des fonctions et des compétences de façon relativement équilibrée et équitable.

Cette recherche d'équilibre imputable au *statu quo* entre les deux systèmes et le maintien des élus qui en constituent la voix politique a conduit à un brouillage sectoriel des fonctions et des compétences<sup>25</sup>. Si concurrence il y a, ce n'est donc pas de façon frontale – puisque le partage de la très grande majorité des fonctions et des compétences est déterminé par la loi – mais plus dans l'idéologie territoriale portée par chaque système. Le système commune-département-État est de nature nationaliste et jacobine. Étant l'héritier de la Révolution française, il participe de sa narration et de la perpétuation de sa mémoire par le biais de son inscription dans les territoires ainsi que, de fait, dans les représentations des populations et leurs pratiques quotidiennes. Son rôle dans la structuration des identités nationales et locales est particulièrement vif, d'où l'attachement dont il fait l'objet.

Le système EPCI-régions-UE génère nettement moins de repères spatiaux auprès des individus et des populations, et est plus technocratique. Lui aussi est pourtant issu d'une idéologie territoriale, celle de l'Europe des régions et des territoires locaux, contextualisée dans l'immense projet de société qu'est l'intégration du continent. Ce projet nécessite toutefois que les nationalismes soient fortement atténués, d'où la déconstruction nécessaire par ce nouveau système des systèmes hérités.

L'opposition des deux systèmes territoriaux n'est donc pas véritablement politique mais plus idéologique. Elle oppose la construction nationale à l'intégration supranationale. Du point de vue de l'idéologie territoriale, le second système poursuit donc deux objectifs : la dilution du premier pour en affaiblir les principes fondés sur la seule dimension nationale ; l'intégration territoriale, répétée de façon fractale à tous les niveaux : aussi les

communes s'intègrent-elles dans les EPCI, les départements dans les régions (fig. 9), et les États dans l'UE. C'est une sorte de lent processus d'ingestion territoriale qui s'opère.



Fig. 9 : emboîtement des départements dans les régions



### Les NUTS, schéma idéal de l'homogénéisation européenne des territoires ?

Le second système territorial n'est pas propre à la France : il résulte d'une tentative française d'adaptation à une logique de découpage du territoire qui, elle, est commune aux États-membres de l'Union Européenne. Cette logique se retrouve au niveau statistique dans l'identification générique de cinq niveaux de mailles appelées NUTS – pour « Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques » (fig. 10). Les NUTS européennes ne sont pas des circonscriptions ou des collectivités mais des unités statistiques spatiales permettant d'appréhender des phénomènes et de les comparer entre les pays membres dont la taille des mailles des systèmes territoriaux hérités (nationaux) n'est pas forcément identique. Ainsi, les NUTS 1 sont des unités territoriales composées de 3 à 7 millions d'habitants, les

NUTS 2 de 800 000 à 3 millions, et les NUTS 3 de 150 000 à 800 000. Suivent ensuite les niveaux anciennement NUTS 4 (nouvellement appelé UAL 1 – pour Unités Administratives Locales 1) et NUTS 5 (récemment devenus UAL 2), ces derniers correspondant au niveau communal (soit aux EPCI pour le cas français, les communes françaises étant trop petites et trop émiettées).

Bien que les NUTS ne correspondent pas aux mailles EPCI-régions-UE et qu'elles soient purement statistiques, elles participent à la convergence européenne des logiques territoriales et des maillages et peuvent dans certains cas se confondre avec des unités territoriales réelles. C'est le cas du niveau NUTS 2, qui correspond aux anciennes régions françaises, les nouvelles régions (après la réforme NOTRe) s'approchant plutôt du niveau NUTS 1. La dimension des mailles afférentes aux niveaux des NUTS européennes est sans doute l'un des éléments permettant

d'expliquer les réformes territoriales et les modifications de mailles que la France a connues depuis le tournant des années 2000 (plus particulièrement depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

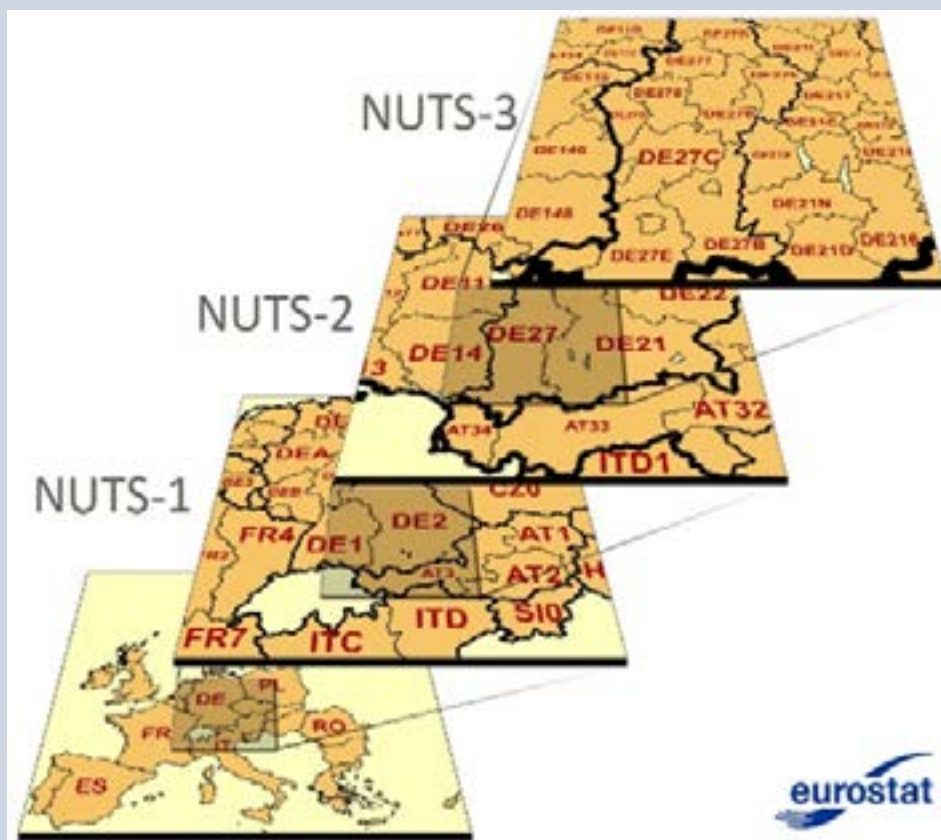


Fig. 10 : les NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) européennes.

## Où situer les métropoles dans l'administration du territoire français et ses nombreuses réformes organisationnelles ?

### La suppression du système territorial hérité en débat

La complexité administrative et politique qu'engendre la coexistence des deux systèmes territoriaux conduit à des débats récurrents sur une éventuelle simplification, qui passerait par la suppression d'un ou deux échelons du système hérité (les communes et/ou les départements).

**Vers une réduction substantielle du nombre de communes ?<sup>26</sup>** – La France est championne d'Europe du nombre de communes – plus de 36 000 au tournant des années 2010. La question de réduction de leur nombre et plus encore de leur fusion est régulièrement débattue. Nombre d'entre elles sont territorialement et démographiquement trop petites (que ce soit démographiquement ou spatialement). L'enjeu est également politique et administratif : des communes trop petites ont parfois du mal à constituer des conseils municipaux et à élire un maire, reportant l'effort d'administration et de gestion sur les préfetures ou les sous-préfetures en cas d'absence de conseillers municipaux. En 2019, la France est toutefois passée sous le seuil des 35 000 communes, grâce à des mouvements de fusion volontaire encouragés depuis plus d'une décennie par une série de lois, comme la loi du 16 décembre 2010, celles du 16 mars 2015 et du 8 novembre 2016 et enfin la loi n°2019-809 sur les Communes Nouvelles. Cette dernière prévoit une accélération des fusions volontaires, sans pour autant que le mouvement n'entre en concurrence avec la formation ou le maintien des EPCI – dont la constitution est devenue contraignante et la forme juridique à fiscalité propre encouragée.

**Vers une suppression des départements ?** – Les réflexions sur la réduction du nombre de départements sont anciennes, puisque l'on en trouve trace déjà dans les années 1940<sup>27</sup>. Ce n'est toutefois qu'à partir des années 1990, concomitamment avec la création de l'UE, que la question de la suppression de l'ensemble des départements se pose ouvertement<sup>28</sup>. À

ce titre, la Commission pour la libération de la croissance française préconise en janvier 2008, entre autres mesures, de faire disparaître les départements dans la décennie. En avril 2014, le Premier ministre Manuel Valls annonce vouloir supprimer les conseils généraux d'ici 2021, idée reprise quelques mois plus tard par le président de la République François Hollande<sup>29</sup>. Dans son programme de 2017, Emmanuel Macron s'engage à « supprimer au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles<sup>30</sup> », ce qui représente 25 circonscriptions où une métropole pourrait exercer les compétences des conseils départementaux, à l'image de celle de Lyon depuis 2015. Au cours du mandat d'Emmanuel Macron, les départements ne seront cependant ni supprimés ni fusionnés ; la seule métropole créée au cours de la période a été détachée du département du Rhône, ajoutant une entité supplémentaire au millefeuille territorial.

**Un affaiblissement de l'État ?** – La disparition des frontières nationales, le retrait de l'État via la décentralisation et le transfert de ses compétences aux échelons inférieurs ou supérieurs (construction européenne) alimentent des discours de plus en plus présents à mesure que progressent l'intégration européenne, la mondialisation des échanges et la libre circulation des personnes, des marchandises, des informations et des capitaux. Les débats se sont multipliés au cours des années 1990, 2000 et surtout 2010 quant à l'effacement de l'État, et plus encore de l'État-nation, au profit soit de l'UE, soit des régions (ce qui, dans une Europe des régions, participe d'une même logique), alimentant les discours sur « la fin de la fin de l'Histoire »<sup>31</sup>.

### Un renforcement « européen-compatible » du second système territorial : le cas des EPCI

Face aux débats sur l'éventuelle suppression des échelons du premier système territorial, ceux du second se sont progressivement consolidés, en particulier par fusion, agrandissement et transfert de compétences nouvelles.

Les EPCI constituent l'échelon qui a le plus évolué au cours des vingt dernières années. Après une inflation dans les années 1980 et

1990, plusieurs tentatives de simplification se sont succédées, dont celle de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 qui les classe en trois catégories statistiques et spatiales : les communautés de communes, les communautés d'agglomération (ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants – sauf exception) et les communautés urbaines (EPCI de 450 000 habitants<sup>32</sup>).

Cette simplification refond également au sein de ces trois catégories les communautés de villes, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle. La dynamique s'est poursuivie par la réforme territoriale du 16 décembre 2010, qui a rendu obligatoire l'appartenance de toute commune à un EPCI à compter du 1er juillet 2013, la loi du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM) qui modifie les métropoles et enfin la loi du 7 août 2015 (dite loi NOTRe) qui élève le seuil minimal des EPCI de 5 000 à 15 000 habitants, élargit leurs compétences et favorise ceux à fiscalité propre<sup>33</sup>.

L'un des principaux objectifs des EPCI est de pallier l'extrême émiettement municipal français. Au 1er octobre 2019, il y a ainsi moins de 11 000 EPCI en France<sup>34</sup>, alors que l'on recense toujours environ 35 000 communes. Les communes françaises représenteraient 40 % du nombre total de communes européennes en 2019, soit autant que celles de l'Allemagne (11 000), du Royaume-Uni avant son départ (10 000), de l'Espagne (8 000) et de l'Italie (8 000) réunis, alors que le nombre d'EPCI se rapproche du nombre de communes allemandes<sup>35</sup>. La similitude entre la taille et le nombre des EPCI français et des communes allemandes tend à confirmer la nature européenne de ce système territorial (tant pour la taille des mailles et le rapport à l'espace que par le poids démographique moyen visé). Les EPCI français sont donc similaires à des municipalités européennes standard (soit des NUTS 5/UAL 2). De la même façon, les régions françaises sont réformées pour tendre vers une maille territoriale de type NUTS 1, équivalente aux *länder* allemands.

**La crise sanitaire de la COVID-19, révélatrice des limites des réformes territoriales ?**

C'est dans le contexte de ce double système territorial que s'est produite la crise sanitaire de la COVID-19, qui en a partiellement révélé les contradictions. Parmi celles-ci, la plus grande efficacité du premier système territorial et ce à tous les niveaux (municipal, départemental et étatique), alors même que l'on évoquait sa suppression, et l'impensé du fait métropolitain et la faiblesse des métropoles.

Que ce soit lors du confinement ou du déconfinement, le couple préfet-maire s'est avéré l'un des socles incontournables de la gestion de la crise sanitaire<sup>36</sup>. C'est donc bien deux figures centrales du systèmes communes-départements-État qui ont été mises en première ligne de la gestion politique et territoriale de la crise, au plus proche des administrés. Au cours du déconfinement, en plus de la réorganisation éphémère de l'urbanisme, ce sont les maires qui ont largement orchestré la réouverture des

écoles et des garderies. Ce sont les équipes municipales qui ont également mis en place l'essentiel de la distribution de masques. À cela s'ajoute le fait que la spatialisation du déconfinement du 11 mai 2020 s'est faite sur la base du découpage départemental du territoire national (fig. 11).

Indubitablement, les municipalités et les départements (que ce soit dans leurs versions circonscription ou collectivité) ainsi que l'État sont ressortis renforcés de la crise sanitaire, révélant un paradoxe : le système territorial que les politiques publiques ont le plus cherché à affaiblir ces trente dernières années est aussi celui qui a été le plus mobilisé et qui s'est montré le plus efficace au cours de la crise sanitaire. Sa supériorité en temps de crise s'explique par deux facteurs. La taille plus réduite de ses mailles permet une gestion spatiale plus fine de la crise. Le fort attachement de la population à son égard aura sans doute rassuré cette dernière et aura permis de maintenir le calme et un contrôle plus efficace. Il est à ce titre fort probable que l'attachement populaire aux départements et

aux communes s'en trouve renforcé, rendant plus hypothétique encore la suppression de ce système territorial à moyen terme.

La crise sanitaire a révélé une seconde limite : une insuffisante prise en compte du fait métropolitain dans le système territorial français. Pourtant, les métropoles constituent le principal élément transformant l'espace national et son organisation. Or il est frappant de voir que ce fait majeur n'a pas été suffisamment pris en compte dans les réformes territoriales précédentes, laissant les métropoles sans réel moyen d'action lors de la crise sanitaire. Tout au plus a-t-on pu mesurer l'ampleur de l'exode – temporaire, et limité à quelques métropoles, dont Paris – avant les mesures de confinement et l'impuissance des gouvernements métropolitains à prendre la main sur les mesures de déconfinement. Comment expliquer un tel décalage entre l'omniprésence spatiale du fait métropolitain et son défaut de prise en compte dans l'administration territoriale française ?

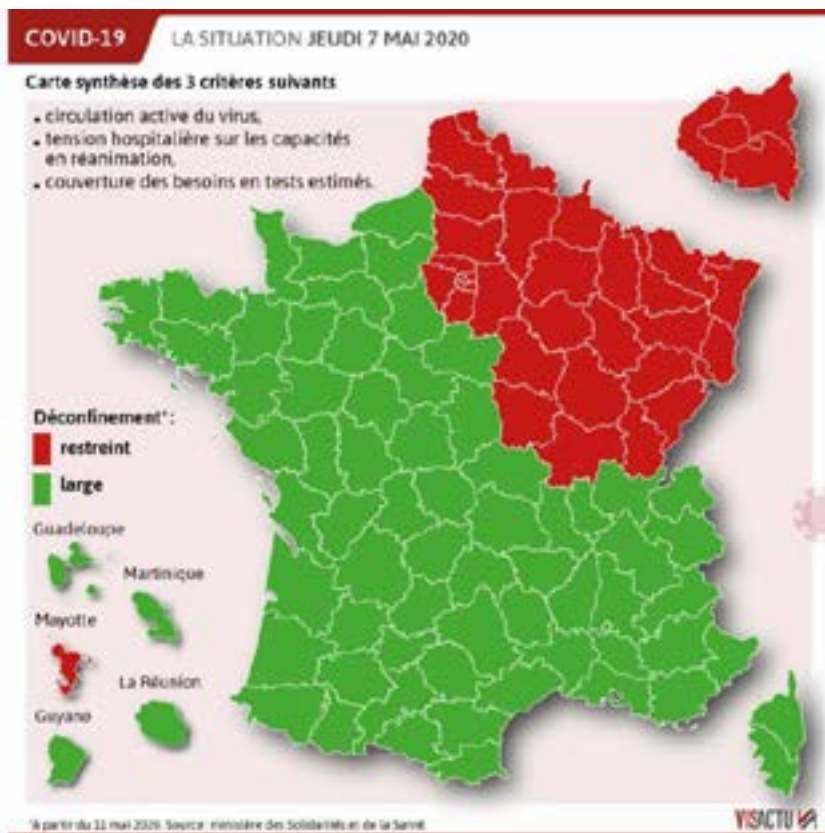


Fig. 11 : carte du déconfinement du 11 mai 2020. Source : ministère des Solidarités et de la Santé.

**Où situer la métropole dans les systèmes territoriaux français et leurs réformes ?**

Le fait métropolitain et la métropolisation (le processus) ont des implications territoriales majeures. Comment s'articulent-elles avec les deux systèmes territoriaux français (le système nationaliste hérité et le système européiste récent) ? Comment ont-elles été prises en compte dans les réformes territoriales des années 2010 ?

Le système territorial hérité, constitué des communes-départements-État, a pensé le fait urbain dans une double perspective :

- Celle, exceptionnelle, de la capitale nationale, avec le traitement tout à fait particulier de Paris, dont la fonction de collectivité territoriale a souvent été problématique (ainsi, l'absence un temps de maire ou encore la suppression récente du département).
- Celle, ordinaire, du chef-lieu, autour duquel se structure un bassin de vie local, qui a servi d'unité de base dans la logique du découpage départemental fondé sur l'accessibilité aux fonctions administratives ordinaires. Cette perspective est essentiellement celle des villes moyennes, devenues entre temps des aires urbaines moyennes.

Or l'urbanisation et la métropolisation des territoires tendent à dépasser les logiques spatiales de cette organisation territoriale d'un autre temps. L'un des enjeux du second système territorial était à ce titre d'actualiser l'organisation territoriale française en fonction du fait urbain. La consécration des aires urbaines, structurées selon une logique intercommunale, a ainsi conduit à favoriser la constitution d'EPCI. La montée en puissance des métropoles a également conduit à la structuration des régions, via l'identification de métropoles régionales confondues avec les capitales régionales. Cette nouvelle réalité territoriale EPCI-région, qui s'explique par la double dynamique d'urbanisation des villes petites et moyennes et de métropolisation des grandes villes a rencontré l'idéologie territoriale de l'Union européenne et ses idéaux d'homogénéisation spatiale, d'intégration territoriale et de convergence régionale.

Toutefois, dans le détail de la structuration des réseaux urbains polarisés par les métropoles régionales, on observe une non-corrélation systématique avec le découpage en 22 régions (pour la France métropolitaine) (fig. 12). Ainsi, la région PACA se trouve scindée entre le réseau polarisé par Marseille et celui polarisé par Nice, inclus pourtant tous deux dans la même région. Le réseau polarisé par Lyon dépasse très largement l'ancienne région Rhône-Alpes, alors que dans le même temps les réseaux urbains savoyards, pourtant inclus dans cette région, sont plus tournés vers le pôle genevois. De nombreuses incohérences entre le rayonnement des métropoles françaises et la constitution des 22 régions s'observent, indiquant la non-prise en compte du fait métropolitain dans le découpage régional initial.

Ce constat se confirme ensuite lors de la réforme des Régions en 2014, lorsque ces dernières passent au nombre de 13. Aussi Montpellier perd-elle son statut de capitale régionale au profit de Toulouse. À l'inverse, la région Nouvelle-Aquitaine correspond à présent au rayonnement réel de la métropole bordelaise, voire au-delà. De nombreuses voix

s'étaient pourtant élevées pour demander que cette réforme parte des métropoles, identifie leur influence au niveau intercommunal et restructure un système territorial au plus près des dynamiques métropolitaines. Un tout autre choix a été fait : celui d'un regroupement de régions existantes, sans changement majeur du découpage territorial.

Que ce soit le système territorial séculaire communes-départements-État ou le système territorial plus récent EPCI-Régions-UE, on observe une tendance commune à la verticalisation des organisations territoriales, qu'elles soient pensées dans des mouvements *top-down* (descendants, depuis l'État jacobin), ou *bottom-up* (montants, depuis le local vers l'Europe des Régions). Or, l'intérêt d'une réorganisation territoriale à partir des schémas verticaux pour épouser des logiques horizontales plus transversales, « dé-silotées », collaboratives, permettant alors de penser la complexité des phénomènes et des politiques publiques et de l'appliquer dans les logiques métropolitaines d'aménagement régional.

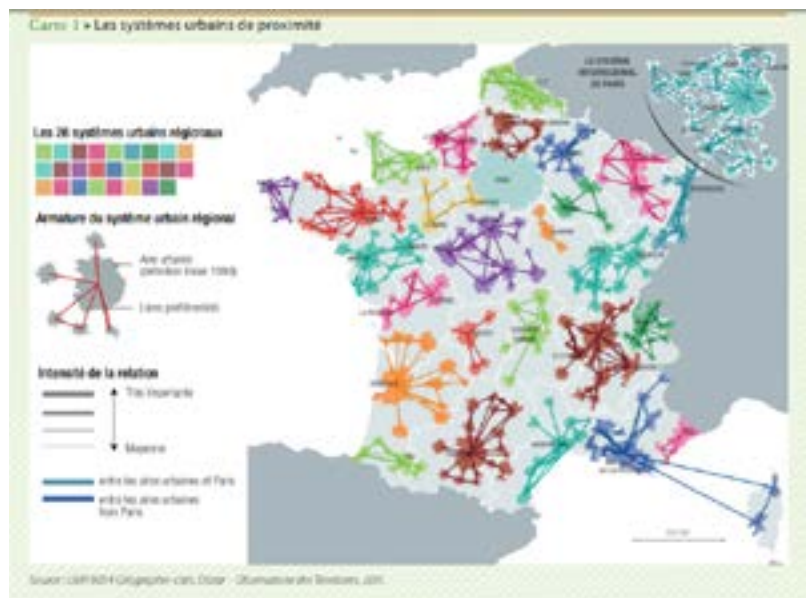


Fig. 12 : les réseaux urbains polarisés par les métropoles françaises et leur relation au découpage en 22 régions. Source : Observatoire des territoires, 2011.

# Caractéristiques spatiales des métropoles « géographiques »



**En devenant les lieux privilégiés de l'établissement humain à partir de 2008<sup>37</sup>, les espaces urbains n'ont pas seulement franchi un seuil quantitatif purement démographique : ils ont également changé de nature. Certaines aires urbaines de plus ou moins grande taille concentrent les fonctions de commandement, les services supérieurs ou encore l'essentiel des richesses produites et accumulées : ce sont les métropoles « géographiques » – à distinguer des métropoles « administratives », « politiques » ou « label » que l'on trouve aussi en France. Quelles en sont les logiques spatiales et les caractéristiques territoriales ?**

### La métropole : le réseau contre le territoire ?

La recherche en sciences humaines et sociales des années 1990-2000 a parfois opposé conceptuellement les notions de « territoire » et de « réseau » (tableau 4). Au sein de cette dualité, la métropole a souvent été classée dans la catégorie des constructions plus réticulaires que territoriales, en raison de son insertion dans les systèmes urbains

internationaux. Dans l'acquisition des fonctions métropolitaines, la connexité au niveau global est en effet plus déterminante que l'insertion dans le tissu local. Ce constat aussi bien théorique qu'empirique explique que les travaux des années 2000 aient sous-évalué, voire parfois nié, les connexions de la métropole aux niveaux local et régional et les effets de continuité spatiale de ses dynamiques.<sup>38</sup>

Or les métropoles ont un très fort ancrage territorial avec le local et le régional. Elles ont toutefois aussi des relations systémiques complexes avec plusieurs réseaux. À l'échelle nationale, les déplacements quotidiens domicile-travail entre communes permettent de faire émerger le poids de la métropole parisienne tant dans son réseau régional que dans celui du pays tout entier, alors qu'une métropole régionale comme Toulouse polarise surtout son aire régionale et entretient quelques relations moins nombreuses avec Paris, Bordeaux et quelques aires urbaines de l'arc méditerranéen (fig. 13). La distinction territoire/réseau est également obsolète, dans le sens où la métropole polarise un réseau local et régional constitué d'aires urbaines petites et moyennes qui polarisent à leur tour les territoires plus éloignés et/ou plus

ruraux. C'est en fonction de cette dimension systémique locale et régionale qu'ont été conduites des réformes des services publics dans les années 2000 puis 2010, comme celle de la carte hospitalière ou de l'enseignement supérieur et de la recherche. À double tranchant, les aires urbaines moyennes ont alors été pensées dans leurs complémentarités aux métropoles régionales, leur faisant parfois perdre des fonctions (comme avec la rationalisation de la carte hospitalière) ou au contraire leur en faisant gagner (comme avec l'implantation d'IUT ou d'antennes universitaires, comme à Albi ou à Périgueux par rapport à l'offre académique de Toulouse et Bordeaux)<sup>39</sup>

Caractéristiques	Territoire	Réseau
Nature	Aréique	Systémique
Principe spatial	Continuité	Connexité
Structuration	Administrative	Relationnelle
Limite	Fixe	Floue
Organisation	Ségrégative	Hiérarchique
Métrique	Spatiale (absolue)	Temporelle (relative)

Tableau 4 : opposition conceptuelle entre les notions de « territoire » et de « réseau ».

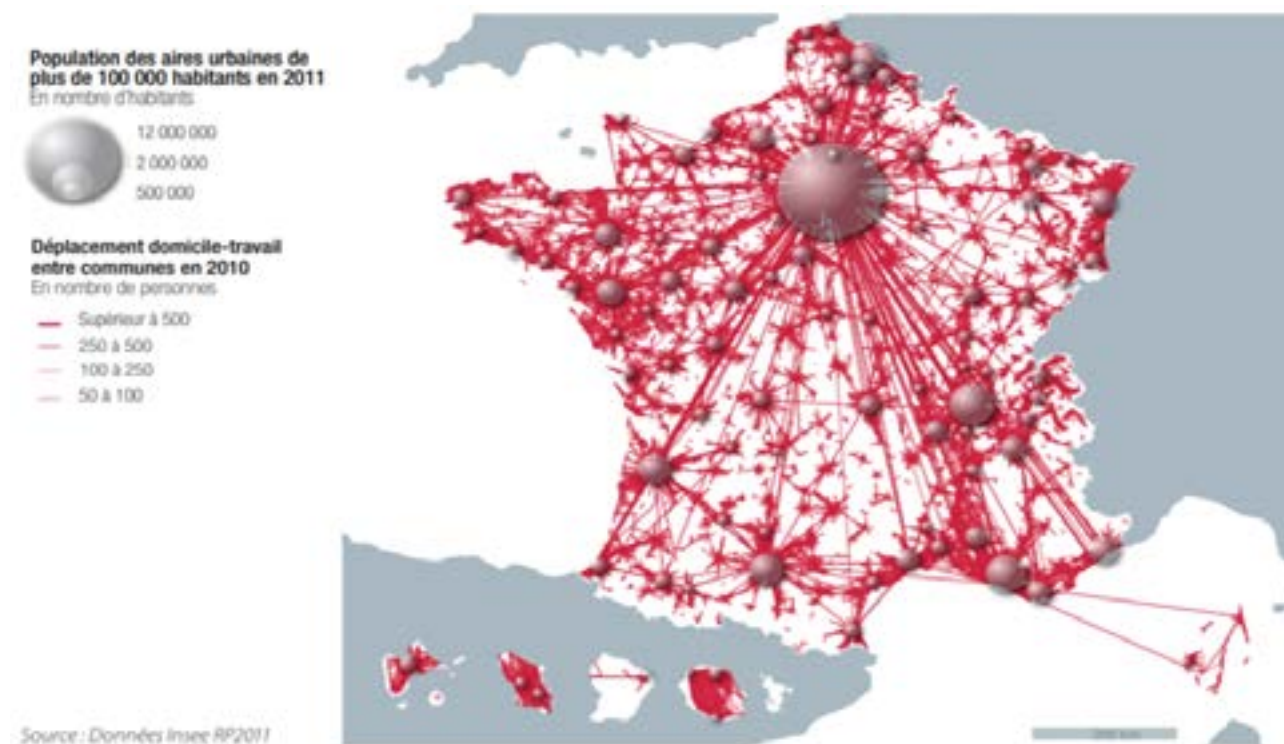


Fig. 13 : les déplacements quotidiens domicile-travail entre communes en 2010 et la mise en lumière de logiques métropolitaines contrastées. Source : INSEE, 2011.

## De la grande ville à la métropole : une question de formes et de fonctions urbaines

Une métropole n'est pas une grande ville. D'une part, la taille démographique de la métropole n'est pas corrélée à son statut, lequel dépend de la concentration des fonctions de commandement qui l'insèrent dans les réseaux de la mondialisation. À ce titre, Paris (environ 10 millions d'habitants) est une métropole hiérarchiquement plus importante que Lagos, qui rassemble pourtant plus de 14 millions<sup>40</sup>. Genève l'est plus que Lyon, pour une population plus de deux fois et demi moindre. D'autre part, fonctionnellement, l'objet ville a disparu pour être remplacé par des aires urbaines plus vastes, structurées non plus sur une base municipale comme l'étaient les villes mais sur une base intercommunale<sup>41</sup>.

Le site en ligne *Géocofluences* insiste ainsi sur le fait que la métropole « est avant tout un ensemble urbain de grande importance qui exerce des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur une région et qui permet son

*intégration avec le reste du monde. Elle anime un système urbain plus ou moins complexe à la hiérarchisation emboîtée. [...] Ses services à forte valeur ajoutée irriguent une aire plus ou moins vaste selon les échelles considérées, de l'espace régional à l'espace mondial. [...] Une métropole internationale, de rang mondial, [...] entretient d'importants réseaux internationaux et bénéficie d'excellentes conditions d'accessibilité, d'accueil et d'hébergement et d'effets d'image positifs. Avec la mondialisation, les métropoles possédant une influence internationale ont pris une importance croissante. Les plus grandes métropoles sont aussi des villes mondiales ».*

La dimension spatiale et la connexion des métropoles avec différents niveaux de territoires (du local et du régional à l'international) sont ainsi centrales. Aux échelles locale et régionale, la nature intercommunale de la métropole en France est une réalité résultant de l'accroissement des mobilités qui, contrairement à certaines idées reçues, renforce l'intégration de la métropole avec sa région d'appartenance. C'est le cas de Lyon, qui a vu son aire métropolitaine se constituer et s'agrandir avec la densification des mobilités professionnelles quotidiennes

et leur allongement – ce que montrent les figures 12, 13 et 14 entre 1968, 1990 et 2011. À l'échelle de la région urbaine, le développement des transports est dû à celui des mobilités automobiles et des navettes ferroviaires (essentiellement des trains express régionaux) qui drainent une population venant de périphéries urbaines toujours plus lointaines en raison de l'étalement du peuplement. À l'échelle plus locale, le renforcement du pôle métropolitain lyonnais s'explique aussi par la constitution puis l'extension du réseau de transport en commun, étendu au-delà des arrondissements lyonnais pour rejoindre Villeurbanne, Bron et de nombreuses communes de la couronne périurbaine. Les transports et l'attractivité professionnelle quotidienne expliquent l'émergence de Lyon en aire métropolitaine au niveau local et régional. C'est toutefois son rayonnement européen et international qui lui confère son statut de métropole « géographique ».

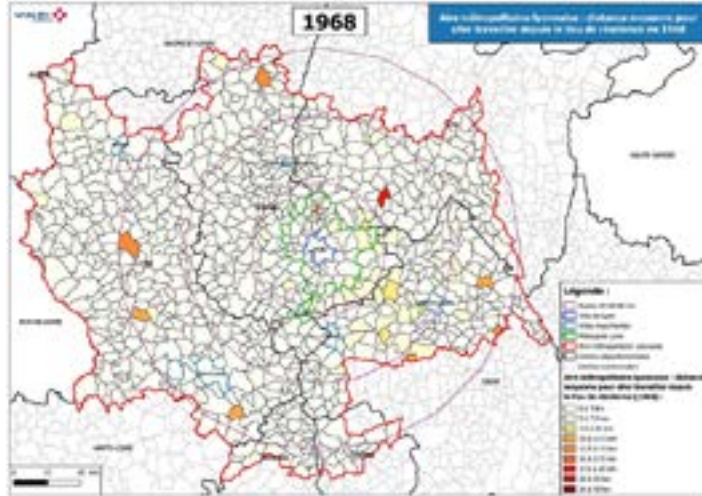


Fig. 14 : distance moyenne des déplacements professionnels quotidiens par commune de l'aire métropolitaine lyonnaise en 1968. Source : VINCI Autoroutes.

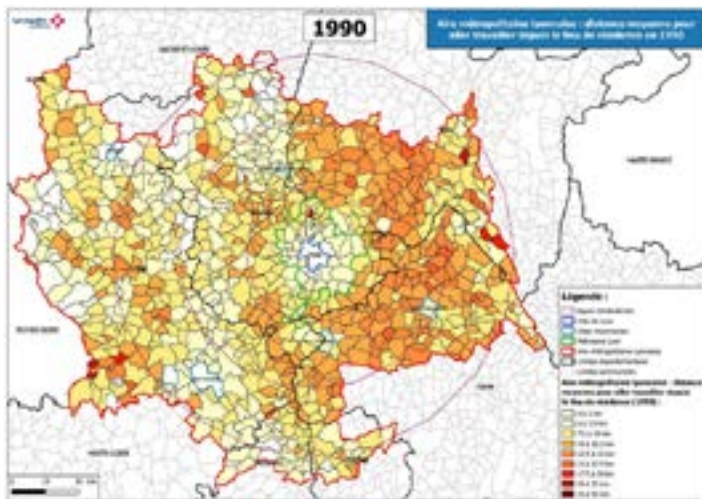


Fig. 15 : distance moyenne des déplacements professionnels quotidiens par commune de l'aire métropolitaine lyonnaise en 1990. Source : VINCI Autoroutes.

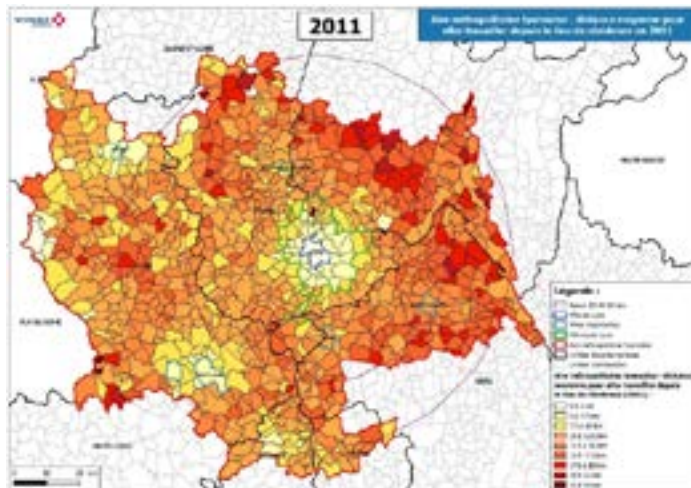


Fig. 16 : distance moyenne des déplacements professionnels quotidiens par commune de l'aire métropolitaine lyonnaise en 2011. Source : VINCI Autoroutes.



### Les équipements de la métropole au service de territoires plus vastes : le réseau avec le territoire

L'insertion des métropoles dans les divers niveaux de réseaux qui leur confèrent leur statut s'effectue via l'aménagement d'infrastructures de transports. Certaines sont essentiellement destinées à un fonctionnement local ou régional, comme les infrastructures de transport en commun, les routes et périphériques ou encore les gares TER. D'autres ont une vocation plus nationale (gares TGV, aéroports petits et moyens et terminaux domestiques, autoroutes...). D'autres, enfin, ont une envergure européenne et

internationale : aéroports internationaux, ports maritimes et fluviaux...

Les métropoles ne reposent toutefois pas uniquement sur la puissance de leurs plateformes multimodales et de leurs infrastructures de transport : leur rayonnement est aussi fonction de leurs quartiers d'affaires, de leurs équipements culturels, scientifiques ou sportifs ou encore de leurs clusters industriels. Chaque équipement accueille des fonctions et des activités qui déterminent des aires de chalandise (des espaces où les équipements produisent des flux en attirant des individus) contribuant au rayonnement de la métropole – ce dernier étant proportionnel à sa puissance, son poids et son rang dans la hiérarchie européenne et mondiale.

Identifier ces équipements donne donc une idée du statut métropolitain de l'aire urbaine considérée. Ainsi, si la métropole tire son statut de sa connexion aux réseaux mondialisés, ses équipements sont, eux, de nature territoriale, que ce soit au niveau de leur implantation physique locale ou de l'aire de chalandise qu'ils créent aux niveaux régional, national voire international (par exemple le Louvre à Paris, dont l'aire de chalandise est mondiale).

**« Si la métropole tire son statut de sa connexion aux réseaux mondialisés, ses équipements sont, eux, de nature territoriale. »**



Fig. 17 : Gare TGV de l'aéroport de Lyon Saint Exupéry, équipement majeur de l'Est lyonnais.



Fig. 18 : Quartier d'affaires de La Défense, dans l'ouest de la métropole parisienne, premier centre d'affaires

## Conclusion

# Métropolisation, territoires et crise sanitaire : les apories politiques des idéologies anti-urbaines ?

On aurait pu croire que la métropole se situait plus du côté du système territorial récent, formé des EPCI, des régions et de l'Union européenne, que du système historique composé des communes, des départements et de l'État. La composante intercommunale des métropoles « administratives » formées à l'issue des réformes territoriales des années 2010 le laisserait penser. Toutefois, la réponse est plus nuancée. Ainsi, presque aucune nouvelle région française n'a pris en compte le fait métropolitain dans la redéfinition de ses limites, ces dernières ayant été le produit d'une simple addition de l'existant. Pourquoi une telle défiance vis-à-vis des métropoles françaises qui, pourtant, peinent à rayonner aux échelles européenne et internationale ?

La crise du COVID-19 donne sans doute quelques pistes de réponse à l'impensé métropolitain des systèmes territoriaux français et leurs réformes récentes – et ce n'est pas le brouillage sémiologique, administratif et fonctionnel des loi MAPTAM et NOTRe qui a contribué à simplifier l'appréhension du fait métropolitain, en superposant métropoles « géographique », « administrative », « territoriale » et « label

». D'une part, les réactions médiatiques et populaires à la COVID-19 ont révélé des postures anti-urbaines et même anti-métropolitaines profondément ancrées dans les mentalités et les comportements. D'autre part, la non-prise en compte du fait métropolitain dans les opérations de confinement et de déconfinement et la difficulté des métropoles à se faire entendre et à récupérer une certaine liberté de décision et de mouvement dans la gestion de la crise traduisent une méfiance presque jalouse du pouvoir central vis-à-vis de l'émancipation d'un hypothétique pouvoir métropolitain.

Ne procédant ni vraiment du premier système territorial, ni vraiment du second, les métropoles sont les enfants pauvres de l'organisation territoriale française alors même que la métropolisation de l'espace national et sa réorganisation aux niveaux européen et régional constituent un puissant processus de changement et de restructuration. Cette métropolisation ne donne pourtant lieu, pour le moment, qu'à des ajustements timides et incomplets des systèmes territoriaux. Est-ce en raison d'un sentiment anti-métropolitain ? Est-ce par méfiance ? Est-ce par résistance

politique des élus des deux systèmes qui ne souhaitent pas voir l'équilibre de leurs fonctions et de leurs pouvoirs se retrouver recontextualisé par le fait métropolitain ? Si la métropolisation de l'espace français est un fait, celle des systèmes territoriaux comme des systèmes politiques et des représentations populaires est encore très largement en retard.

# Notes

- 1** On pourra songer à la figure de la grande ville comme Berlin décrite par Georg Simmel (Les grandes villes et la vie de l'esprit) ou Paris décrite par Walter Benjamin (Paris, capitale du XIXe siècle, 1939).
- 2** Entrée "métropolisation" du glossaire en ligne de la revue Géoconfluences : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>. On pourrait également ajouter la concentration des savoirs, de l'information, et du pouvoir - politique, économique, social...
- 3** Olivier Dollfus, 1996, La mondialisation, Paris, Presses de Sciences Po, 166 p. (réimpr. 2001 et 2007).
- 4** Voir à ce sujet l'article du Monde Diplomatique de mars 2020 "Quand les grandes villes font sécession" par Benoît Bréville : <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/03/BREVILLE/61548>
- 5** John Friedmann, 1987, The World City Hypothesis, Development and change, 17, 69-83.
- 6** Saskia Sassen, 1991, The Global City : New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 412 p. Sur la différence entre ville mondiale et ville globale, voir l'article de Cynthia Ghorra-Gobin, Une ville mondiale est-elle forcément une ville globale ? Un questionnement de la géographie française : <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2007-2-page-32.htm>
- 7** <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation> (consultation en juillet 2020).
- 8** Voir la définition proposée par le glossaire du site Géoconfluences : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropole> (dernière consultation en mai 2020).
- 9** Ibid.
- 10** Le cas de Toulouse est plus difficile, en raison de son intégration au système productif européen via la forte implantation d'Airbus.
- 11** Ce classement comprend des variables telles que la connectivité, la connexion à la mondialisation, la part des investissements internationaux et le nombre de sièges sociaux mondiaux hébergés.
- 12** Voir l'article de J. Cohen : <https://journals.openedition.org/strates/556> (dernière consultation en mai 2020).
- 13** Voir l'article de R. Brun : [https://www.persee.fr/doc/geoca\\_0035-113x\\_1987\\_\\_num\\_62\\_1\\_6179](https://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1987__num_62_1_6179) et L. Martins : <https://books.openedition.org/iheal/2234?lang=fr> (dernière consultation en mai 2020).
- 14** Mise en place en 1966, des Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (Oream) avaient pour but d'établir des Schémas de développement de l'espace métropolitain afin de favoriser le développement d'activités de services supérieures, en particulier dans les centres-villes des huit « métropoles d'équilibre » désignées en 1964. Ces dernières sont alors devenues en 1966 des « pôles de croissance, d'animation et de services ».
- 15** Voir par exemple les cas de Metz et Nancy : Julien Gingembre, 2018, Le Sillon Lorrain : quelle recomposition territoriale dans un espace multipolaire ?, Carnets de géographes, n°11. URL : <http://journals.openedition.org/cdg/1375>
- 16** L'impact négatif de la politique des métropoles d'équilibre sur certaines villes moyennes a rendu nécessaire la mise en place d'une politique spécifiquement dédiée à ces dernières. Voir la note « Les villes moyennes, entre imaginaires et complexité » publiée en juin 2020 par La Fabrique de la Cité : <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/les-villes-moyennes-entre-imaginaires-et-complexite/>
- 17** Op. cit. p 11. Sur la métropolisation comme objet de recherche, voir Ghorra-Gobin C., 2010, De la métropolisation : un nouveau paradigme ?, Quaderni, vol. 73, n°3, pp. 25-33.
- 18** <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropoles-statut-administratif-en-france> (consulté en juillet 2020).
- 19** <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropole-du-grand-paris-metropole-de-lyon-aix-marseille-provence> (consultation en juillet 2020).
- 20** Voir le site <https://www.chartres-metropole.fr/> (consulté en juillet 2020).
- 21** Voir à ce sujet la note publiée par La Fabrique de la Cité le 10 mars 2020 « Les gilets jaunes : simple révolte anti-métropolitaine ou symptôme d'une crise plus profonde ? » : <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/les-gilets-jaunes-simple-revolte-anti-metropolitaine-ou-symptome-dune-crise-plus-profonde/>
- 22** Il s'agit ici de critiques formulées par des milieux souvent conservateurs et/ou nationalistes.

## Territoires et métropolisation : du phénomène spatial à son refus politique ?

**23** Circonscription administrative et collectivité ne coïncident toutefois pas automatiquement. Depuis 2015, la circonscription départementale du Rhône regroupe ainsi le territoire de la métropole de Lyon et le département du Rhône, la collectivité du premier s'étant scindée de celle du second. En 2018, les collectivités territoriales de Haute-Corse et de Corse-du-Sud ont fusionné en une seule (la Corse), alors que les deux circonscriptions subsistent. Enfin, depuis 2019, la ville de Paris n'est plus un département mais une collectivité (dont le statut est toutefois particulier).

**24** On peut citer les syndicats intercommunaux à vocations multiples (loi du 5 janvier 1959), les communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966), les syndicats d'agglomération nouvelle (loi du 13 juillet 1983), les communautés de communes (loi du 6 février 1992) et les communautés d'agglomération (loi du 12 juillet 1999).

**25** Par exemple, pour le seul secteur éducatif, les municipalités ont la charge des crèches, des écoles élémentaires et maternelles (que les EPCI peuvent aussi prendre en charge, en particulier dans les zones rurales du regroupement scolaire), les départements les collèges, les régions les lycées, et les universités anciennement dépendantes de l'État sont à présent autonomes mais en reçoivent toujours la majorité de leurs fonds, tandis que l'UE peut intervenir partout.

**26** <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee> (dernière consultation en juillet 2020). Voir aussi <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-2-page-505.html>

**27** Hertzog, Robert (2012), La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière, Revue française d'administration publique, n° 141, p. 121-137.

**28** Selon le politologue Patrick Le Lidec, à cette époque, le département « est fréquemment désigné comme l'échelon de trop » (Le Lidec, Patrick (2007), Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé, Pouvoirs locaux, n° 75, p. 115-119).

**29** Ces débats sur la suppression des départements et l'affirmation des régions donnent lieu à une seule mesure concrète, adoptée le 15 avril 2009 : la liberté de chaque propriétaire automobile d'afficher le numéro de département de son choix, accolé automatiquement à la région associée.

**30** [https://www.liberation.fr/france/2019/02/21/departements-retour-en-grace-d-un-mal-aime-chronique\\_1710562](https://www.liberation.fr/france/2019/02/21/departements-retour-en-grace-d-un-mal-aime-chronique_1710562) (dernière consultation en juillet 2020).

**31** <https://www.lesechos.fr/2015/10/letat-nation-une-espece-en-voie-de-disparition-254892> (dernière consultation en juillet 2020).

**32** Ce seuil est abaissé à 250 000 habitants par l'article 68 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

**33** <https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-les-etablissements-publics-de-cooperation-intercommunale-epci> (consulté en juillet 2020).

**34** [https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/tableaux-synthese/tableaux-synthese.php#dial\\_tab\\_synth](https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/tableaux-synthese/tableaux-synthese.php#dial_tab_synth) (consulté en juillet 2020).

**35** <https://www.lejdd.fr/Politique/la-france-championne-deurope-des-communes-3458318> (consulté en juillet 2020).

**36** <https://www.franceculture.fr/politique/le-maire-et-ses-pouvoirs-a-laune-du-covid-19> et [https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/04/08/le-quotidien-des-maires-bouleverse-par-la-gestion-de-la-crise-sanitaire\\_6035900\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/04/08/le-quotidien-des-maires-bouleverse-par-la-gestion-de-la-crise-sanitaire_6035900_823448.html) (consultation en juillet 2020).

**37** <https://news.un.org/en/story/2008/02/250402-half-global-population-will-live-cities-end-year-predicts-un>

**38** Monde Diplomatique, op. cit. : <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/03/BREVILLE/61548>

**39** Au sujet des villes moyennes, voir le dossier spécial des travaux de La Fabrique de la Cité, dont la note "Villes moyennes, entre imaginaires et complexité" : <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/les-villes-moyennes-entre-imaginaires-et-complexite/>

**40** <https://worldpopulationreview.com/world-cities/lagos-population/>

**41** Voir à ce sujet le rapport de La Fabrique de la Cité "Villes moyennes : entre imaginaires et complexité", op. cit.



# À propos de La Fabrique de la Cité

**L**a Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective et aux innovations urbaines. Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, travaillent ensemble au développement de bonnes pratiques du développement urbain pour proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent ses travaux. Créée par le groupe VINCI, son mécène, en 2010, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'ensemble de ses travaux est public et disponible sur son site.

# À propos de l'auteur

Raphaël Languillon-Aussel est chargé d'études senior à La Fabrique de la Cité et enseignant-chercheur de l'Université de Genève. En plus de diverses missions de consulting, il a enseigné dans cinq universités, en France (Lyon 2, Nantes, Rouen et Perpignan) et au Japon (Université de Chuo). Spécialiste de l'évolution des relations entre régimes capitalistiques et dynamiques d'urbanisation, il s'intéresse, entre autres, aux smart cities et aux logiques de déploiement du numérique en ville.

Normalien, agrégé, docteur de géographie et aménagement, Raphaël est aussi diplômé de langue et civilisation japonaises de Sciences Po Lyon, et d'histoire de Lyon 2. Il a également mené des études de sociologie à l'Université de Tokyo et de politiques publiques à l'Université de Chuo. Ancien boursier de la Fondation Palladio et de la Fondation Schmidheiny pour ses recherches en immobilier, il a également été boursier du centre d'études olympiques, du programme d'excellence de la Confédération suisse et de la Japanese Society for the Promotion of Sciences. Il a publié en 2018 un ouvrage intitulé Les Japonais, lignes de vie d'un Peuple, aux éditions Atelier Henry Dougier.

## **Rédaction**

Raphaël Languillon-Aussel

## **Édition**

Marie Baléo

Cécile Maisonneuve

## **Communication**

Matthieu Lerondeau

Yamina Saydi

**La Fabrique de la Cité**  
6, place du colonel Bourgoin  
75012 Paris - France  
[contact@lafabriquedelacite.com](mailto:contact@lafabriquedelacite.com)



[www.lafabriquedelacite.com](http://www.lafabriquedelacite.com)



[twitter.com/fabriquelacite](https://twitter.com/fabriquelacite)