

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Rebecca AMORE

LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS TERRITORIALES

Entre renouvellement, dysfonctionnement et nouveaux défis :

Le cas de l'agglomération grenobloise

LE PASSAGE EN MÉTROPOLE



Source : Caricature de CLED'12, *Métropole*, n°1, été 2015, p.5

Année 2014-2015

Séminaire « Les mutations de l'action publique »

Sous la direction de Marie-Julie BERNARD et Céline BERARDIN

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE
Sciences Po Grenoble

Rebecca AMORE

**LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE À
L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS TERRITORIALES**

Entre renouvellement, dysfonctionnement et nouveaux défis :

Le cas de l'agglomération grenobloise

Année 2014-2015

Séminaire : « Les mutations de l'action publique »

Sous la direction de Marie-Julie BERNARD et Céline BERARDIN

REMERCIEMENTS

Avant toute chose, je tiens à remercier ma tutrice, madame Marie-Julie BERNARD, pour son accompagnement, ses conseils avisés et son soutien tout au long de ce mémoire. Je tiens également à remercier Céline BERALDIN pour sa disponibilité et la régularité des séances de séminaire, nous ayant permis d'aborder la rédaction de ce travail avec plus de sérénité.

Dans un second temps, je souhaiterais remercier toutes les personnes m'ayant accordé de leur temps au cours de mes recherches : madame Radia DAOUD ainsi que messieurs Emmanuel CHION, Bastien DALMASSO, Michel DESTOT et Alain FAURE. Ses entretiens, aussi enrichissants les uns que les autres, ont grandement contribué à l'axe de réflexion endossé par ce mémoire. Les informations récoltées m'ont en effet permis de confronter un travail jusque-là théorique, à la réalité du terrain.

Pour leur (long) travail de relecture, un grand merci à mon père et ma cousine Stéphanie BARITELLO. J'aimerais également adresser une pensée à mes camarades Fanny CARITO, Capucine CHARBIT et Margot ETCHEVERRY, pour ces années passées ensemble sur les bancs de Sciences Po. De Saint-Martin-d'Hères à Buenos Aires, j'espère que nos aventures continueront même à l'autre bout du monde.

Un grand merci également à ma colocataire de la première heure, Sarah VERDIN, pour ses encouragements et sa bonne humeur quotidienne. Enfin, c'est un peu naïvement que j'aimerais remercier ma filleule qui, du haut de ses quelques mois, m'a apporté beaucoup de bonheur au cours de l'année venant de s'écouler.

Pour finir, le présent mémoire est le fruit d'un travail de longue haleine, aussi laborieux que passionnant. J'ose ainsi espérer qu'il sera à la hauteur de la richesse de ce sujet.

SOMMAIRE

Remerciements	3
Sommaire	4
Introduction.....	5
PARTIE I : LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : L'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE D'UNE RÉALITÉ GÉOGRAPHIQUE COMPLEXE	14
Chapitre 1 : Dynamique de métropolisation et avènement de l'intercommunalité en France.....	16
Section 1 : De l'urbanisation à la généralisation du fait métropolitain au sein du territoire français	16
Section 2 : Le développement progressif de l'intercommunalité, une réponse pragmatique au fait urbain	27
Chapitre 2 : La métropole, entre incarnation institutionnelle du fait métropolitain et reconfiguration forcée de l'action publique	39
Section 1 : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : La naissance juridique des métropoles	40
Section 2 : La loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 : Une généralisation des métropoles entre rupture et continuité	48
PARTIE II : UNE RECONFIGURATION MÉTROPOLITAINE EN MUTATION : ENTRE ENJEUX TERRITORIAUX, JEU POLITIQUE ET DÉFIS SYMBOLIQUES	58
Chapitre 1 : Une reconfiguration territoriale imposée par le législateur : la question du redécoupage territorial et des compétences exercées.....	60
Section 1 : Un élargissement antérieur à la mutation institutionnelle dans un contexte d'élections municipales	60
Section 2 : Des compétences stratégiques endossées par la métropole grenobloise.....	72
Chapitre 2 : L'indispensable construction d'un intérêt métropolitain grenoblois : prémices d'une gouvernance rénovée	81
Section 1 : À la recherche de l'identité métropolitaine ou la difficile construction d'un sentiment d'appartenance.....	81
Section 2 : Les limites de l'entité métropolitaine grenobloise : Entre diversité territoriale, perspective de reterritorialisation et manque de légitimité.....	93
Conclusion	102
Bibliographie	105
Table des annexes.....	114
Table des entretiens	124
Grille d'entretien	125
Table des matières	126

INTRODUCTION

Grenoble Alpes Métropole n'aura jamais si bien porté son nom. Au premier janvier 2015, comme onze autres grandes agglomérations françaises, la structure intercommunale grenobloise a finalement accédé au si convoité, et tout autant controversé, statut de métropole. En application de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite MAPTAM, l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) grenoblois a directement évolué, du statut de communauté d'agglomération à celui de métropole, sans passer par la case communauté urbaine. Grenoble Alpes Métropole a dès lors connu de profondes mutations. Pour reprendre le jeu de mots utilisé par le magazine institutionnel de la ville de Grenoble, « *ce passage en métropole n'est pas sans déplacer de petites montagnes* »¹.

Bien qu'Abdou DIOF, ancien Secrétaire Général de la Francophonie ait affirmé que « *le XXIème sera le siècle des villes où ne le sera pas* »², il semblerait aujourd'hui que le XXIème siècle soit surtout l'ère des *grandes* villes et autres agglomérations toujours plus étendues. En effet, 96% des français vivraient désormais dans une aire urbaine, contre 1 français sur 2 en 1936. Les espaces urbains tendent aujourd'hui à structurer le territoire national. « *Les métropoles sont devenues des endroits stratégiques* » affirmait en ce sens Christian LEFÈVRE dans son ouvrage *Gouverner les métropoles*. Face à l'indéniable prospérité de ces grandes métropoles, le présent mémoire aura pour vocation de s'interroger sur la situation française en matière de métropolisation de son action publique, et sur sa capacité à encadrer, juridiquement et institutionnellement, le fait urbain perceptible sur l'ensemble du territoire national. De même, afin de questionner plus concrètement cette dynamique de métropolisation, ce mémoire tentera de relier en permanence l'échelon national à l'échelon local et ce, au travers de l'exemple de l'agglomération grenobloise.

¹ *Gre.Mag*, le magazine institutionnel de la ville de Grenoble, n°5, juin-juillet 2015

² Entretien n°5 avec Michel DESTOT, député de l'Isère, ancien maire de Grenoble (1995-2014) et ancien président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France

- **Définition des termes du sujet**

Parfois utilisés à tort et à travers, les termes de **métropole** et la dynamique de **métropolisation** qui en découle, nécessitent d'être clairement précisés. Étymologiquement, la métropole vient du latin *metropolis*, combinaison de *Mêter* (la mère) et de *Polis* (la ville, au sens de la Cité). Dès l'Antiquité, la cité d'Athènes et l'ensemble de ses dèmes -des divisions administratives étendues le long de la Mer Méditerranée et de la Mer Noire³-, sera considérée comme une *metropolis*. Ville-mère, son influence dépassait en effet son propre centre pour s'exercer sur les territoires voisins. Au XIV^{ème} siècle, le terme de métropole changera radicalement de signification pour désormais désigner une réalité religieuse, celle d'une ville pourvue d'un archevêque⁴. Enfin en 1867, le terme de métropole sera pour la première fois réutilisé par l'urbaniste espagnol Ildefonso CERDÀ dans sa *Théorie générale de l'urbanisation*⁵.

Cependant, le terme de métropole n'endossera sa définition contemporaine que plus récemment. Au sens géographique, la métropole doit désormais se comprendre telle une grande agglomération dont l'attractivité et l'influence dépasseraient ses simples limites administratives et territoriales. Ces métropoles se définissent également par une concentration des flux économiques, des principales activités, des populations et des centres décisionnels. Ces différentes composantes sont parfois réunies sous le terme de **fait urbain**. Ainsi, peuvent être distinguées des métropoles mondiales, nationales, ainsi que des métropoles de tailles inférieures, souvent dites régionales, sur lesquelles s'axera notamment notre étude. Cette terminologie de « métropole » aura d'ailleurs tendance à se généraliser, voir se banaliser, à partir des années 2000, dans un contexte de globalisation accrue⁶. La **dynamique de métropolisation**, au sens géographique du terme, doit par conséquent s'interpréter comme le « *processus de renforcement de la puissance de ces grandes métropoles, par l'accroissement de la population, de la densité des réseaux de communication, de la concentration*

³ DINH Florence, *Les métropoles, nouveaux défis des vils européennes*, Paris, éditions Autrement, 2009, 78 p.

⁴ LERIQUE Florence, *À l'heure de la métropolisation, quels contours juridiques ?*, Paris, L'Harmattan, 2012, 231 p.

⁵ CERDÀ Ildefonso, *Théorie générale de l'urbanisation*, traduction d'Antonio LOPEZ, collection Tranche de villes, 2005, 107 p.

⁶ CADIOU Stéphane, OLIVE Maurice, « Susciter un attachement à la commune. Les maires mobilisés contre la métropole », in TRAÏNI Christophe (dir.), *Émotions et expertises. Les modes de coordination des actions collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, pp 182-183

d'organismes de commandement dans tous les domaines »⁷. La métropolisation a ainsi repoussé les limites de la ville traditionnelle pour aboutir finalement à de vastes espaces urbanisés.

Faisant d'abord référence à une réalité religieuse avant de désigner un phénomène géographique et urbain, la métropole a par la suite revêtu une dimension supplémentaire, à la fois politique et administrative. En effet, la terminologie sera pour la première fois introduite en droit français en 1964. Olivier GUICHARD, alors délégué à l'aménagement du territoire, utilisera ce nom pour désigner les espaces moteurs du développement et de la croissance française. Cela donna naissance aux « *métropoles d'équilibre* » instaurées par le Commissariat Général au Plan avec pour objectif le rééquilibrage du territoire national, face à une capitale à tendance hégémonique. Cependant, le terme de métropole sera véritablement consacré, tant juridiquement qu'institutionnellement, par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) en date du 16 décembre 2010. Le droit des collectivités territoriales reconnaîtra dès lors la métropole, comme une nouvelle forme de coopération intercommunale. Réaffirmée par la récente loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la métropole est désormais un axe central des réformes administratives et de l'organisation territoriale française⁸.

En effet, face à l'émergence du fait métropolitain précédemment défini, le législateur national s'est progressivement vu dans l'obligation de repenser et d'adapter les institutions françaises à cette tendance nouvelle, afin d'assurer toute l'efficacité de l'action publique. Par ailleurs, **l'action publique** est définie par Pierre LASCOUMES, comme toute « *action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits* »⁹. L'action publique est ainsi régie par des enjeux multisectoriels et découle de l'interaction entre l'Etat et les différents acteurs de société, au sein d'espaces de négociation. L'action publique se base donc sur des intérêts collectifs spécifiques et négociés entre acteurs. Cette action publique passe indéniablement par la mise en œuvre de **politiques publiques**. Selon Jean-Claude THOENIG, « *une politique publique se présente sous la forme d'un*

⁷ « Métropolisation », définition 1^{ère} in *Dictionnaire Le Petit Larousse illustré édition 2014*, Paris, Larousse, 2013, 2048 p.

⁸ JOUVE Bernard, LEFÈVRE Christian, *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2004, 301 p.

⁹ LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, 127 p.

programme d'actions propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »¹⁰.

Le lien entre fait métropolitain et action publique est ainsi devenu un enjeu de réforme administrative.

Du fait de la multiplicité de sa définition, il convient d'être prudent dans l'utilisation du terme « **métropolisation** », comme l'ont tout deux fait remarquer, Alain FAURE et Radia DAOUD, au cours de nos entretiens. Dans le cadre de ce mémoire, la métropolisation de l'action publique doit par conséquent, être mise en tension avec le terme d'action publique, afin de désigner la généralisation, voire l'avènement, des structures intercommunales de type « métropole » au sein du pays administratif français. Tout comme l'intercommunalité en général, la « métropolisation » doit ainsi être comprise telle une forme spécifique de **territorialisation**, visant au renouvellement des modalités de l'action publique. La territorialisation désigne une tendance à la contextualisation et la différenciation de l'action publique en fonction des spécificités propres à chaque territoire. Si l'idée de territorialisation émerge dans les années 1980, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 qu'elle s'imposera comme une méthode efficace de gestion des affaires publiques. Ancrant les politiques publiques au niveau local, la territorialisation s'inscrit dans cette perpétuelle recherche du niveau d'action publique pertinent¹¹.

- **Bornes chronologiques et géographiques**

Après avoir défini les principaux termes du sujet, il convient d'en préciser les bornes chronologiques et géographiques. Bien que le phénomène de métropolisation soit une dynamique globale, le champ d'analyse de ce mémoire se restreindra à l'échelon français. S'il sera bien évidemment fait état de la métropolisation de l'action publique dans sa globalité à l'échelle nationale, ce travail tentera plus spécifiquement d'appliquer une telle analyse au prisme de l'agglomération grenobloise et son institution, Grenoble Alpes Métropole.

Concernant les limites chronologiques, si ce mémoire n'a pas pour objectif, la réalisation d'une chronologie exhaustive, il convient néanmoins de ne pas restreindre cette étude à la simple apparition des métropoles en droit français, *i.e.* à partir de l'année 2010. En

¹⁰ AMORE Rebecca, *Notes de cours : Cour fondamentale : Politiques Publiques*, SAURUGGER Sabine, Institut d'Études Politiques de Grenoble, année universitaire 2014-2015, 82 p.

¹¹ DURAN Patrick, « Territorialisation », in PASQUIER Romain, GUIGNIER Sébastien, COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, juin 2011, pp. 475-481

effet, l'appréhension des métropoles nouvellement créées, nécessite une mise en perspective historique. Des principales vagues d'urbanisation du XIX^{ème} et XX^{ème} siècle, à la naissance de l'intercommunalité grenobloise au cours des années 1960, tout en allant jusqu'à la création des métropoles en décembre 2010 et leur réaffirmation en janvier 2014, ce travail tentera de mettre en lumière plusieurs moments-clés de l'histoire contemporaine ayant tous, d'une manière ou d'une autre, contribué à l'avènement actuel des métropoles institutionnelles. Toutefois, ce travail ne se limitera pas à la promulgation de la loi MAPTAM. En effet, il conviendra également d'étudier la métropolisation de l'action publique à l'épreuve des élections municipales et communautaires de mars 2014 et les conséquences actuelles de ces dernières.

- **Pourquoi étudier la dynamique de métropolisation de l'action publique ?**

Après avoir défini les bornes spatiotemporelles, il convient d'expliquer le choix du sujet. La métropolisation de l'action publique s'inscrit dans la continuité des réformes administratives et territoriales intentées au cours des dernières décennies. *Cependant, pourquoi avoir choisi cette dynamique, et non une autre mutation connue par l'administration française ?*

De par un certain nombre de cours suivis à l'IEP, ainsi que mes aspirations futures, je souhaitais travailler sur un sujet directement lié à l'administration territoriale. De plus, entre ma première et ma seconde année d'études, j'ai réalisé un stage très enrichissant au sein de la direction de la communication de Lille Métropole. Encore au statut de communauté urbaine à l'époque, l'EPCI lillois se préparait néanmoins à un futur passage en métropole. Ma mission consistait à travailler sur les contenus institutionnels du site web, alors en pleine rénovation. J'ai pu percevoir que cette transformation en métropole n'était en aucun cas aisée, tant d'un point de vue technique, politique ou purement symbolique. Ne serait-ce qu'un changement de nom, de logo ou de charte graphique, suscitait de longues interrogations et d'évidentes décisions politiques. C'est donc cette expérience qui a en premier lieu, suscité mon intérêt pour ces métropoles françaises.

Après avoir choisi de traiter la métropolisation de l'action publique en générale, j'ai finalement décidé, sur les conseils de Marie-Julie BERNARD, de restreindre le champ de cette analyse, au prisme de l'agglomération grenobloise. Un tel terrain d'étude m'a permis de

tirer des conclusions valables à l'ensemble de l'échelle nationale, pour les appliquer par la suite plus concrètement, au cas de Grenoble et son aire urbaine, de manière à faire émerger, similitudes, convergences et particularismes locaux. C'est certainement dans la réalisation de ce parallèle entre le phénomène d'avènement des métropoles et son application concrète au sein d'un territoire délimité, ici grenoblois, que réside l'intérêt de ce travail. Par son caractère innovant et son économie porteuse, du développement de la houille blanche en 1878, à la consécration actuelle des laboratoires de recherches et autres industries de pointe, le cas de l'agglomération grenobloise semblait en effet présenter son lot de spécificités par rapport aux autres agglomérations métropolitaines françaises.

De plus, ce choix m'a également permis de réaliser plus facilement des entretiens et de rencontrer directement les acteurs au cœur du processus métropolisation. Enfin, iséroise de naissance et résidente grenobloise depuis le début de mon cursus à Sciences Po, je me sentais particulièrement concernée par un tel changement intercommunal, et ses répercussions dans mon quotidien d'administrée.

- **Méthodologie et démarche de recherche**

Une fois le sujet de recherche précisé, il fut dans un premier temps nécessaire de consulter la documentation existante. Si beaucoup de littérature existe sur la métropolisation au sens géographique du terme, peu d'ouvrages relie directement celle-ci, avec les deux grandes réformes territoriales des 16 décembre 2010 et 27 janvier 2014.

Dans un premier temps, je me suis efforcée de comprendre les prémices de l'instauration des métropoles au sein du paysage administratif. Pour cela, avant de consulter des ouvrages plus ciblés, mes recherches se sont principalement articulées autour de lectures classiques : du territoire à la territorialisation, en passant par l'avènement des aires urbaines et le retour des villes. Cela m'a permis de préciser le cadre général au sein duquel s'inscrit mon travail de recherche. Par la suite, je me suis longuement attardée sur les textes législatifs relatifs à ces métropoles. Du Code Général des Collectivités Territoriales, à la loi n°2010-1563 de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT), en allant jusqu'à la dernière loi MAPTAM n°2015-29, j'ai cherché à comprendre avec précision leur contenu, de manière à appréhender les évolutions du statut de métropole au cours des réformes. Si quelques ouvrages traitent bien de la réforme territoriale initiée par Nicolas SARKOZY en 2010, en

revanche, beaucoup moins de littérature existe sur les métropoles au sens de la loi MAPTAM. La consultation de rapports parlementaires, de littérature grise et d'articles de presse spécialisée, notamment *La Revue Française d'Administration Publique*, ont permis de contrebalancer ce définit initial, tout en apportant des informations très récentes. J'ai également pu compléter ces recherches par des articles de presse papier ou en ligne, faisant état de l'avancement de l'acte III de la décentralisation sur lequel je reviendrai plus longuement dans le corps du mémoire.

Enfin, de manière à établir par moi-même, une connexion entre la métropolisation de l'action publique française et son application concrète à l'échelle locale grenobloise, réaliser un certain nombre d'entretiens s'est avéré indispensable. Comprendre la position et l'argumentaire des différents acteurs locaux face au changement de statut était en effet nécessaire pour appréhender au mieux les enjeux et défis soulevés par une telle mutation. De même, rencontrer directement des membres des services de l'EPCI grenoblois apparaissait indispensable pour mener à bien ce travail.

Pour commencer, j'ai rapidement contacté Bastien DALMASSO, ancien élève de l'IEP de Grenoble et désormais chargé de mission *Participation citoyenne* au sein de *La Métro*. Encore au stade de recherche lors de notre rencontre, ce dernier a grandement aiguillé la problématisation de mon travail, en revenant notamment sur l'ensemble des difficultés auxquelles l'EPCI est confronté depuis son passage en métropole. Sur les conseils de Marie-Julie BERNARD, j'ai par la suite rencontré Alain FAURE, chercheur en sciences politiques à PACTE (Politiques publiques, ACTION politique, TERRITOIRES). Grâce à notre discussion et aux nombreuses lectures conseillées, celui-ci m'a beaucoup apporté concernant la problématique de l'identité et du sentiment d'appartenance à une unité donnée. Afin d'approfondir l'enjeu cognitif soulevé par la métropolisation, j'ai donc par la suite rencontré Emmanuel CHION, directeur adjoint de la communication au sein de Grenoble Alpes Métropole. Ce dernier m'a également éclairée sur la manière dont le passage en métropole était venu impacter le fonctionnement de *La Métro*, ainsi que sur les stratégies de communication mises en œuvre par l'institution face à un tel changement métropolitain.

Pour continuer sur la lancée des membres des services de Grenoble Alpes Métropole, je suis rentrée en contact avec Radia DAOUD, chargée du projet métropolitain au sein de l'institution. Au cours de notre entretien téléphonique, nous avons principalement abordé la

dimension technique du passage en métropole ainsi que de la fusion intercommunale la précédant. Enfin, en plus de ces entretiens, il était important que je puisse rencontrer un ou plusieurs élus pour tenir compte, non pas uniquement de la dimension technique, sociologique ou communicationnelle de cette thématique, mais bien toute sa dimension politique. C'est pour cela que j'ai dans un premier temps, contacté Olivier DUSSOPT, rapporteur public de la loi MAPTAM. Malheureusement, son agenda ne lui permit pas de se libérer. En revanche, Michel DESTOT, ancien maire de Grenoble, ancien président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et député de la 3^{ème} circonscription de l'Isère, accepta quant à lui de me rencontrer. Souvent présenté comme un acteur moteur de la métropolisation grenobloise, Michel DESTOT, accompagné de son attaché parlementaire Maxence ALLOTO, a répondu à l'ensemble de mes questions, principalement axées sur la lecture de son récent ouvrage *Ma passion pour Grenoble : une métropole du XXIème siècle*¹². Tous ces entretiens ont représenté une valeur ajoutée pour mon travail, en venant ainsi faire évoluer ma réflexion et la tournure donnée à mon sujet.

- **Problématique et annonce du plan**

Suite à ce travail de réflexion et de cadrage du sujet, vient l'heure de la problématisation et l'élaboration du plan. Ce mémoire aura donc pour vocation de se focaliser sur la métropole comme forme, à la fois nouvelle et renouvelée, d'EPCI au sein du paysage intercommunal français, tout en la remettant bien évidemment en perspective avec des phénomènes connexes de décentralisation, voire de mondialisation. Il s'agira de comprendre la métropolisation comme l'étape la plus récente, au sein d'une succession de réformes territoriales visant toutes, à déterminer l'échelon pertinent de mise en œuvre des politiques publiques. *L'échelon métropolitain parviendra-il à s'imposer comme un espace d'action publique renouvelé ?*

Alors que Pierre MAUROY déplorait en décembre 2007 que « *la France n'a pas suffisamment de grandes villes et elle le paie très cher* »¹³, il conviendra dès lors de questionner l'avènement de ces métropoles, en cherchant plus particulièrement à comprendre

¹² DESTOT Michel, *Ma passion pour Grenoble : une métropole du XXIe siècle*, La Tour d'Aigue, Aube, 2015, 235 p

¹³ PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir* [en ligne], février 2008, Présidence de la République, 79 p. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068.pdf> [Consulté le 2 avril 2015]

les raisons justifiant une telle dynamique nationale. Cela nous amènera à comprendre pourquoi, mais surtout comment, les territoires métropolitains sont aujourd'hui repensés et redessinés, tant juridiquement qu'institutionnellement, afin d'atteindre des objectifs nouveaux : recherche de rayonnement, influence, et compétitivité des territoires etc.

Plus généralement, il s'agira s'appréhender les enjeux du renouvellement de l'action publique territorialisée *via* la thématique de métropolisation et ce, principalement au prisme de l'agglomération grenobloise. Si le passage en métropole incarne une indéniable fenêtre d'opportunité, à la fois politique et économique pour l'agglomération grenobloise, cette mutation reste néanmoins confrontée à des réalités territoriales complexes. C'est pour cela qu'il conviendra de revenir sur les avantages, les faiblesses et l'ensemble des questionnements soulevés par l'instauration de la métropole au sein de l'espace urbain grenoblois. **À terme, tout l'enjeu de ce travail consistera à interroger le véritable renouvellement, ou non, de l'action publique territorialisée *via* l'illustration de la métropolisation de Grenoble. Par conséquent, dans quelle mesure la métropolisation grenobloise oscille-t-elle à l'heure actuelle entre d'ambitieux objectifs réformateurs et une mise en œuvre relativement complexe ?**

Pour mener à bien cette réflexion et apporter des éléments de réponse à l'ensemble de ces interrogations, il s'agira de revenir dans un premier temps, sur les prémices des institutions métropolitaines actuellement en cours de généralisation. De fait, un retour à la fois géographique, théorique et historique, apparaît nécessaire pour comprendre le passage d'une réalité urbaine métropolisée, au développement d'une intercommunalité plus poussée sous les traits de ces fameuses métropoles françaises (Partie I). Une fois ce constat établi, il conviendra dans un second temps, de questionner plus concrètement la mise en œuvre de cette métropolisation au prisme de l'agglomération grenobloise. Entre bilan et prospection, cette seconde partie s'appliquera à mettre en lumière, les nouveaux défis, les controverses mais également les dysfonctionnements induits par « *cette coopération intercommunale made in France* »¹⁴, bien que cette dernière ait été présentée comme l'une des solutions pertinentes au renouvellement et à la modernisation de l'action publique française. Ce changement d'échelle métropolitain n'est pas sans difficultés et doit par conséquent s'appréhender à l'épreuve de réalités territoriales, politiques et symboliques (Partie II).

¹⁴ Figure de style utilisée par Alain FAURE, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible », in KADA Nicolas, *Les tabous de la décentralisation*, Paris, éd. Berger-Levrault, juin 2015, 398 p

PREMIÈRE PARTIE :
LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE :
L'institutionnalisation progressive d'une réalité géographique complexe

« *La métropole... de quoi parle-t-on ? Il n'est pas sûr que ce soit bien clair* » affirmait Michel PIRON, député UDI de Maine-et-Loire, lors d'une réunion de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)¹⁵. De part sa polysémie, le terme de « métropole » renvoie en effet à des réalités distinctes. Bien avant de faire référence à une innovation institutionnelle et juridique, celle de la généralisation des métropoles au sein du paysage intercommunal français à partir des années 2010, la dynamique de métropolisation n'est autre qu'une dynamique complexe, à la fois géographique et urbaine, en plein essor encore aujourd'hui.

Afin d'appréhender au mieux l'avènement de ces structures métropolitaines régies par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)¹⁶, il convient dans un premier temps, de revenir sur le phénomène de métropolisation au sens géographique du terme. Il s'agira ainsi de définir avec précision cette réalité urbaine et ses différentes causes. De plus, l'extension croissante de ces espaces métropolisés, nous amènera finalement à nous interroger sur la pérennité de la ville traditionnelle, et ce au prisme de l'avènement des structures intercommunales en France (Chapitre 1).

Une fois ce constat établi, il s'agira dans un second temps de comprendre, comment une telle réalité territoriale et urbaine présente à l'échelle globale, s'est-elle traduite juridiquement et institutionnellement au sein de l'organisation administrative française. Ainsi, l'enjeu principal de cette seconde partie consistera à appréhender la création d'une nouvelle structure administrative de type EPCI, à savoir la métropole instaurée dès la fin de l'année 2010 (Chapitre 2).

¹⁵ INSTITUT NATIONAL DES ÉTUDES TERRITORIALES (INET), *Le fait métropolitain. Entre réalité géographique et enjeux institutionnels : quelles perspectives de gouvernance ?*, [en ligne], 2011, 50 p. Disponible au format PDF sur Internet : http://grandesvilles.org/sites/default/files/publications/etudes-sondages/le_fait_m_tropolitain_86414.pdf [Consulté le 22 avril 2015]

¹⁶ Article L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, modifié par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 - art.11

CHAPITRE 1 : DYNAMIQUE DE MÉTROPOLISATION ET AVÈNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN FRANCE

Alors qu'environ 95% des français vivent désormais au sein de grandes aires urbaines, la dynamique d'urbanisation française ne peut être contestée. D'une première vague d'urbanisation déjà relativement ancienne, à l'avènement d'un véritable fait métropolitain français, notre territoire national a connu, au cours des cinquante dernières années, d'indéniables mutations (Section 1). Ces mutations territoriales et urbaines se sont également accompagnées, dans le cadre des différentes vagues de décentralisation, d'un changement dans les rapports traditionnellement entretenus entre l'Etat et ses collectivités, *i.e.* entre le centre et sa périphérie. *De la commune à l'intercommunalité* pour reprendre le titre de l'ouvrage de Maud BAZOCH¹⁷, la coopération intercommunale, *i.e.* l'association de communes dans l'optique d'exercer en commun un certain nombre de compétences et mener à bien des projets de territoire, s'est progressivement développée en France comme une réponse pragmatique à l'affirmation du fait urbain et métropolitain.

Section 1 : De l'urbanisation à la généralisation du fait métropolitain au sein du territoire français

Il est possible de faire remonter la première vague d'urbanisation à la Révolution Industrielle de la fin du XIX^{ème} siècle, lorsque l'exode rural causé par les mutations économiques de la société, obligea la majeure partie des paysans à quitter leurs campagnes pour rejoindre les villes en plein essor. Si cet exode rural explique en partie les prémices de l'urbanisation, cette dernière s'est néanmoins accentuée de manière exponentielle au fil des siècles (I). D'urbanisation à métropolisation, il n'y aurait qu'un pas. À termes, la dynamique d'urbanisation a en effet contribué à l'avènement de grandes espaces métropolisés induisant *in fine* un notable changement d'échelle territoriale (II).

¹⁷ BAZOCHE Maud, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine : l'état des lieux au printemps 2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, 206 p.

I) L'urbanisation, une dynamique ancienne en perpétuelle croissance

La dynamique d'urbanisation est communément définie comme « *la tendance géographique à la concentration des populations au sein des villes* »¹⁸. Dynamique pourtant ancienne, l'urbanisation connaît encore aujourd'hui, une croissance constante et considérable, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau français (A). Particulièrement marqué au sein de notre agglomération, le phénomène d'urbanisation grenoblois se présente dès lors comme un pertinent reflet des enjeux généralement soulevés par l'avènement du fait urbain au niveau national (B).

A) L'urbanisation, une dynamique géographique indéniable

Spécialiste de géographie urbaine, Michel LUSSAULT commence son « tour du monde de l'urbanisation » avec l'accroche suivante : « *Il ne faut pas cesser de rappeler une banalité, dont on tend souvent à sceller l'importance, actuelle et future : aujourd'hui et pour la première fois depuis que l'être humain a commencé à imprimer sa marque sur la terre, plus de la moitié de la population du globe, c'est-à-dire plus de 3 milliards de personnes, vit dans des ensembles urbains* »¹⁹.

L'année 2008 marque en effet un tournant majeur en termes d'urbanisation. D'après les chiffres donnés par l'Organisation des Nations Unies (ONU), la population mondiale vivant au sein de zones urbaines a, pour la première fois, dépassé celle vivant au sein de territoires ruraux²⁰. Les données les plus récentes publiées par l'ONU font désormais état d'un ratio de 54% de population mondiale dite urbanisée, soit environ 3,9 milliards d'individus, contre 46% de population mondiale à dominante rurale²¹. À titre de comparaison, seulement 15% de la population mondiale habitait en ville au début du XXème siècle. De

¹⁸ « Urbanisation », définition 1^{ère} in *Dictionnaire Le Petit Larousse illustré 2014*, Paris, Larousse, 2013, 2048 p.

¹⁹ LUSSAULT Michel, « L'urbanisation, horizon du monde. Premières controverses perspectives », in Pierre DARTOUT (dir.), *Territoires 2040 : Aménager le changement*, Paris, La documentation française, 2010, pp. 59-64 [en ligne]. Disponible sur : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/> [Consulté le 23 mars 2015]

²⁰ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Urbanization Prospects ; The 2007 Revision* [en ligne], 2008, pp. 2-12. Disponible au format PDF : http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf [Consulté le 2 juin 2015]

²¹ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Urbanization Prospects : The 2014 Revision*, [en ligne], 2014, pp. 27-40. Disponible au format PDF : <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf> [Consulté le 2 juin 2015]

même, si la population mondiale a été multipliée par quatre entre le début du XXème et du XXIème siècle, la part de celle résidant au sein d'aires urbaines a quant à elle été multipliée par vingt sur la même période. Par ailleurs, si l'urbanisation continue à croître à une telle cadence, les démographes parient sur un taux de 65% de population urbaine au cours des années 2020, et même près de 75% d'ici les années 2050²². Bien que les raisons expliquant cette urbanisation croissante soient aussi nombreuses que variées en fonction des espaces concernés (e.g. exode rural, développement des secteurs secondaires et tertiaires etc.), cette dynamique urbaine est d'autant plus accentuée par le phénomène de globalisation, les deux tendances se construisant en effet réciproquement.

Cette dynamique se retrouve de manière similaire à l'échelle française. Bien que la population française ait tendance à se concentrer dans un nombre restreint de régions attractives et porteuses, et ce au détriment de la célèbre « *diagonale du vide* »²³, au sein même de ces espaces, la population a également tendance à se regrouper dans les aires urbaines. Selon la définition donnée par l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), les aires urbaines sont définies comme un « *ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* »²⁴. D'après les chiffres publiés par l'INSEE en 2011, près de 80% des français vivraient désormais dans ces territoires à dominante urbaine : « *Au recensement de 2008, 47,9 millions d'habitants vivent en espace urbain, soit 77,5% de la population. De son côté, l'espace rural, qui regroupe davantage de communes (29 343 contre 7 227), n'abrite que 22,5% de la population. La taille moyenne des communes rurales est aussi très inférieure à celle des communes urbaines (474 habitants contre 6 625 habitants)* »²⁵.

²² DAMON Julien, « Urbanisation du monde : espoirs et menaces », in *Sciences Humaines*, n°231, novembre 2011, pp. 26-29

²³ Terminologie inventée par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) sur inspiration du « *désert français* » théorisé par le géographe Jean-François GRAVIER, pour désigner la bande de territoire s'étendant de la Meuse aux Landes au sein de laquelle, les densités démographiques sont nettement inférieures à la moyenne nationale (<30 habitants/km²).

²⁴ Définition issue du nouveau zonage en aires urbaines (ZAU) établi par l'INSEE en 2010 sur la base du recensement national effectué en 2008. Ce nouveau zonage distingue quatre types d'espaces au sein du territoire français : les grandes aires urbaines, les autres aires urbaines de taille inférieure, les communes multipolarisées et les communes isolées.

²⁵ Voir tableau en annexe n°1.

Si au cours de la dernière décennie, les petites aires urbaines se sont multipliées, faisant ainsi basculer les communes du monde rural au monde urbain, les grandes aires urbaines déjà existantes n'ont fait que croître davantage. Cette dynamique s'accompagne enfin d'une tendance à l'étalement urbain, *i.e.* à l'extension spatiale des espaces déjà urbanisés. Les conclusions produites par l'INSEE en 2011 s'inscrivaient par ailleurs dans cette direction : « *En 10 ans, la superficie de l'espace urbain [...] a progressé de 19%. Les villes occupent désormais 22% du territoire et abritent 47,9 millions d'habitants, soit 77,5% de la population. [...] 10,3 millions de personnes habitent par exemple dans l'agglomération parisienne, et plus de 1,5 million dans celles de Marseille et de Lyon. L'urbanisation progresse surtout le long des littoraux atlantiques et méditerranéens mais aussi dans les régions alpines* »²⁶. La carte de la France disponible en annexe n°2 illustre cette croissance urbaine en fonction des départements.

Enfin, l'étude de l'urbanisation française doit impérativement prendre en compte une dimension nouvelle, celle de la périurbanisation, aussi nommée la « rurbanisation ». Comme le souligne une nouvelle fois Michel LUSSAUT, « [...] *l'urbain est marqué par l'illimitation. Le temps des espaces finis est terminé. Ce temps paisible où les campagnes et les villes se distinguaient nettement, étaient clairement séparées par des limites stables n'existe plus* »²⁷. Par conséquent, les éléments précédemment développés ont finalement mis un terme à la stricte distinction entre ce qui relevait initialement de l'urbain et ce qui renvoyait uniquement à la ruralité. Un tel constat, établi ici à l'échelle de la France, s'applique également très bien au niveau local, comme en atteste le cas de l'agglomération grenobloise.

B) La dynamique d'urbanisation à l'échelle de l'agglomération grenobloise

Historiquement, s'il est possible de faire remonter l'urbanisation grenobloise à la fin du XIX^{ème} siècle, *i.e.* au moment où la nouvelle vague d'industrialisation justifia l'existence d'un premier programme d'urbanisation du centre haussmannien proposé par le maire de l'époque, Edouard REY, ainsi qu'une extension urbaine vers le nord-est de la ville en direction de Berriat et Saint Bruno, ce n'est qu'au début du XX^{ème} siècle que l'urbanisation

²⁶ CLANCHE François, RASCOL Odile, « Le découpage des unités urbaines de 2010 : L'espace urbain augmente de 19% en une décennie » in *INSEE Première*, n°1364, août 2011 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1364/ip1364.pdf> [Consulté le 22 Avril 2015]

²⁷ LUSSAULT Michel, 2010, *op. cit.* pp.59-64

grenobloise commencera réellement à prendre de l'importance. Au début des années 1920, le plan d'urbanisation élaboré par l'architecte de renom Léon JAUSSELY, à la demande du maire Paul MISTRAL, aboutira dans un premier temps, à la création des grands boulevards grenoblois tels que nous les connaissons aujourd'hui, ainsi que du parc Paul Mistral et de la tour Perret, instaurés tout deux dans le cadre d'une exposition sur l'hydroélectricité. Cette urbanisation de la première moitié du XXème siècle, impressionnante mais inégale, soulèvera un ensemble de dysfonctionnements. La circulation était difficile, les constructions anarchiques et les équipements encore manquants, notamment en périphérie de la ville. C'est ainsi qu'à la fin des années 1950, le maire de Grenoble, Albert MICHALLON, suite à un avis rendu par le Haut Commissariat au Plan, reconnaissait déjà les limites soulevées par l'urbanisation rapide de l'agglomération grenobloise. « *Grenoble dispose des équipements d'une ville de 40 000 habitants pour une population de plus de 150 000* » avait-il en effet affirmé²⁸.

Cependant, la vague d'urbanisation la plus importante que connaîtra l'agglomération, autrement dit, celle qui nourrira par la suite l'idée d'une coopération intercommunale, remonte principalement aux années 1960. Tels que le soulignent Jean-François PARENT et Jean-Louis SCHWARTZBROD dans leur ouvrage commun *Deux hommes, une ville : Paul Mistral et Hubert Dubedout*²⁹, la réalité géographique et urbaine de celle qui est communément nommée la « cuvette grenobloise », n'est clairement plus la même entre les années 1920 et 1960 : « *Le panorama de l'agglomération grenobloise [...] a bien changé depuis les années 1920. La ville a poussé ses tentacules jusqu'aux communes mitoyennes les plus industrialisées et l'on voit s'amorcer une urbanisation continue dans toute la plaine* »³⁰. Cette urbanisation de l'agglomération s'est toutefois faite de manière inégale, tant au niveau de la ville-centre que dans l'ensemble du bassin grenoblois³¹. Les limites de la ville-centre sont dès lors difficilement distinguables. L'urbanisation s'étend de manière soutenue en direction des villes d'Echirolles, de Gières et de Saint-Egrève, en passant également par

²⁸ PARENT Jean-François, SCHWARTZBROD Jean-Louis, *Deux hommes, une ville : Paul Mistral et Hubert Dubedout*, Grenoble, Pensée Sauvage, 1995, pp.71-82 : « *L'expansion urbaine rapide et sans contrôle est l'une des causes de ce dysfonctionnement [...] Tout manque : les écoles pour une population d'immigrés jeunes ; l'eau ; l'assainissement, certains quartiers de la vieille ville n'ont pas encore le tout à l'égout ; la voirie qui n'a pas évolué alors que le parc automobile doublait en dix ans ; le stationnement, qui ne peut se faire que sur la voie publique faute de parkings ; les espaces verts, mangés par les constructions ; quand aux grands équipements, ils datent de 50 ou 100 ans et ont été conçus pour une ville trois ou quatre fois plus petite* ».

²⁹ *Ibid.* pp.69-99

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* pp.102-105

Saint-Martin-d'Hères, Saint-Martin-le-Vinoux ainsi que le long du Drac et même au-delà, en direction de Seyssins, Sassenage, Fontaine et Seyssinet. À titre d'illustration, en direction de Pont-de-Claix, l'ancienne cité Rondeau fut par exemple détruite afin d'être remplacée par la cité Mistral, considérée comme le premier « grand ensemble » grenoblois.

Au niveau de la ville-centre, l'hyper-centre haussmannien n'a pas connu de changements majeurs, si ce n'est la dégradation de quelques îlots déjà insalubres. Au cours des années 1960, la ville cherche dans un premier temps à s'étendre vers l'est, dans la continuité de son extension urbaine du début du siècle (*e.g.* le quartier de la Mutualité, les trois tours des urbanistes Roger ANGER et Pierre PUCCINELLI, l'immeuble en forme de S etc.). Le quartier de l'Île Verte laisse désormais place à une immense avenue propice à la construction de barres d'immeubles. Une extension de la ville vers l'ouest, *i.e.* en direction de la presqu'île scientifique, doit également être notée. Commencent progressivement à s'installer des laboratoires de recherche en physique nucléaire. Jusque-là d'importance minimale, ces derniers contribueront cependant au succès économique et technologique de l'agglomération à partir des années 1980. Au sud-ouest de Grenoble, le quartier des Eaux-Clares devient au même moment, un espace prisé des promoteurs immobiliers. Face à la croissance démographique locale à laquelle s'ajoutent les vagues d'immigration successives, l'expansion urbaine sera *in fine* très accentuée, non plus à l'est ou à l'ouest de la ville-centre comme nous venons de le décrire, mais davantage en direction sud grenoblois : « *La densification s'est faite essentiellement sur les quartiers du sud-ouest de la ville, que la presse, jamais à court d'emphase, nomme communément le « Far-West grenoblois »*³². Cette extension vers le Sud aboutira ainsi à la création des deux Villeneuves, celle d'Echirolles et celle de Grenoble, telles qu'elles perdurent encore aujourd'hui.

Enfin, nous pourrions éventuellement distinguer une dernière vague d'extension urbaine grenobloise à partir des années 1980. Au-delà des programmes de réhabilitation lancés à cette époque (*e.g.* revitalisation du centre historique, rénovation des vieux quartiers tels que le quartier Saint-Laurent, le quartier des Antiquaires, le quartier Sainte-Claire, quelques bâtiments de la rue Très Cloître etc.), c'est principalement la remise en place du

³² PARENT Jean-François, *Grenoble, deux siècles d'urbanisation: projets d'urbanisme et réalisations architecturales, (1815-1965)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1982, pp. 70-76.

tramway sous la mandature d'Alain CARIGNON (1983-1995)³³ qui facilitera le redéploiement urbain de la ville vers l'Ouest, dans l'optique d'en faire un « quartier des affaires grenoblois » (gare SNCF, presque île scientifique, Europole etc.). Ce tramway deviendra dès lors « *le projet de tous les grenoblois* »³⁴, facilitant l'affirmation de la centralité de Grenoble au sein de l'agglomération ainsi que la reconquête du centre-ville par les piétons.

Pour terminer, il convient de mettre en relation cette expansion urbaine grenobloise avec un événement phare de la fin des années 1960, à savoir l'accueil des Jeux Olympiques d'hiver 1968. Ces derniers viendront *in fine* relancer le dynamisme urbain de la ville et de l'agglomération. C'est en effet ce que souligne Gilles NOVARINA, ancien directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, « *Les Jeux ont radicalement changé le visage de l'agglomération. Modernisée, la ville a gagné vingt ans d'avance en matière d'urbanisme. Ils ont donc représentés un réel accélérateur pour le processus de modernisation de la ville, alors déjà en cours sur le plan économique et urbain [...] La ville connaît des changements majeurs : rénovation de la gare, création de nouveaux équipements, de l'Hôtel de ville ou encore de grandes réalisations urbanistiques telles que le quartier Malherbe au Sud ou le Village Olympique [...]* »³⁵.

Si cette urbanisation constante modifie de manière irréversible la réalité du territoire grenoblois, elle induit également une mutation en termes de changement d'échelle, question à laquelle il convient d'apporter une réponse³⁶.

II) Métropolisation et avènement des métropoles régionales : Une réflexion en termes de changement d'échelle

Face à cette généralisation du fait urbain, un nouvel enjeu problématique s'est par conséquent présenté aux pouvoirs publics, celui de la régulation des territoires en cours de

³³ Maire RPR (Rassemblement Pour la République) entre 1983 et 1995, Alain CARIGNON sera à l'origine de la réintroduction du tramway à Grenoble après avoir organisé un référendum local sur la question où le « oui » l'emporta à près de 54%. Bien que le projet soit issu de la municipalité Hubert DUBEDOUT, et qu'Alain CARIGNON ait en partie fondé sa campagne municipale sur l'opposition à ce projet, le tramway grenoblois sera finalement inauguré en 1987.

³⁴ Expression utilisée par Gilles NOVARINA, ancien directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, interrogé dans GRATIANOPOLIS, « Histoire de l'urbanisation de Grenoble », podcast de Radio Campus Grenoble, 31 septembre 2014. Disponible sur : <http://www.campusgrenoble.org/podcast/gratianopolis-1-histoire-de-lurbanisation-de-grenoble/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Pour une meilleure visualisation, une carte des quartiers grenoblois est disponible en annexe n°4

métropolisation. Au cours des quinze dernières années, la question métropolitaine s'est progressivement inscrite sur l'agenda politique, comme en atteste notamment la multiplication des rapports et autres projets de loi visant à encadrer cette réalité géographique. Tant à l'échelle nationale française (A), qu'appliqué plus concrètement au cas de l'agglomération grenobloise (B), l'avènement de ce fait métropolitain vient indéniablement repenser les limites de la ville traditionnelle.

A) *L'avènement du fait métropolitain ou le dépassement de la ville traditionnelle*

Les dynamiques conjointes d'urbanisation et de mondialisation sont venues réinterroger le rôle joué par les villes au sein du territoire national. Ainsi, le sénateur du Loiret, Jean-Pierre SUEUR, titrait son rapport d'information au Sénat « *Villes du futur, futur des villes* »³⁷ dans l'optique de décrire la réalité des villes aujourd'hui. La ville traditionnelle apparaît indéniablement remise en question par l'avènement du fait métropolitain, dynamique désormais inévitable, comme le souligne le diagnostic du député du Rhône, Dominique PERBEN, *Imaginer les métropoles d'avenir* : « *L'ensemble des acteurs concernés par le phénomène étudié est unanime pour le considérer désormais comme incontournable et appelé de toute évidence à se poursuivre* »³⁸. Les grandes villes et espaces métropolitains sont donc devenus de réels espaces d'affirmation, un changement d'échelle territorial que nous pourrions également nommer « *political rescaling* », pour réutiliser les termes du politologue Emmanuel NÉGRIER³⁹.

Malgré cet indéniable constat, il convient néanmoins de définir le fait métropolitain. Contrairement à l'urbanisation répondant à une définition précise, l'avènement du fait métropolitain, *i.e.* la « métropolisation », renvoie à une réalité géographique complexe à laquelle il est difficile d'apporter une unique définition basée sur le critère démographique. En effet, le fait métropolitain n'est pas codifié par la nomenclature territoriale de l'INSEE. Cette dernière reconnaît uniquement à partir des années 1990, onze « *fonctions métropolitaines supérieures* » correspondant en réalité au nombre d'emplois dits supérieurs au sein d'une aire

³⁷ SUEUR Jean-Pierre, *Villes du futur, future des villes : Quel avenir pour les villes du monde ?* [en ligne], Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les villes du futur, n°594, Sénat, 9 juin 2011, 319 p. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r10-594-1/r10-594-11.pdf> [Consulté le 2 avril 2015]

³⁸ PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir* [en ligne], février 2008, Présidence de la République, 79 p. Disponible sur :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068.pdf> [Consulté le 2 avril 2015]

³⁹ NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

urbaine⁴⁰. Toute la difficulté réside dans le fait que ces espaces métropolitains et leurs aires d'influence, ne concordent guère territorialement parlant avec la manière dont ils sont directement perçus par les habitants.

Face à ce manque de définition, nous pourrions dans un premier temps utiliser la définition donnée par Marcel RONCAYOLO, autrement dit, l'idée d'une « *très grande ville qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle assume par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion [...]* »⁴¹ ou encore celle du Conseil Economique et Social (CES) dans un avis en date du 4 avril 2003 considérant la métropolisation comme « *la traduction urbaine de la globalisation [...] au carrefour des logiques régionales, nationales et de la mondialisation avec ses effets positifs (création de richesse) et ses aspects négatifs (massification des exclusions)* »⁴². Cependant, le caractère généraliste de ces définitions nous amène à appréhender la métropolisation *via* l'identification des fonctions spécifiques exercées sur le territoire⁴³. En se basant principalement sur le rapport PERBEN « *Imaginer les métropoles d'avenir* » et le rapport de l'INET « *Le fait métropolitain. Entre réalité géographique et enjeux institutionnels : quelles perspectives de gouvernance ?* », il est possible d'identifier un faisceau d'indices définissant le fait métropolitain.

Premièrement, le fait métropolitain se caractérise par une forte concentration des richesses et des fonctions économiques dites supérieures au sein d'un espace délimité⁴⁴. Si la particularité française a pendant longtemps résidé dans une polarisation des richesses au sein de la capitale, ce déséquilibre spatial fut progressivement pallié par l'émergence de métropoles de rang régional. Structurant leur territoire, ces dernières sont venues étoffer l'armature urbaine française en constituant dès lors un véritable réseau urbain. C'est notamment sur ce point qu'insiste le diagnostic proposé par l'INET : « *La métropolisation est associée au plan économique, à un processus de captation de richesses perçu généralement*

⁴⁰ CLANCHE François, RASCOL Odile, INSEE, 2011, *op.cit.*

⁴¹ DATAR, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Appel à la coopération métropolitaine* [en ligne], juin 2004, 35 p. Disponible sur : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/documentmetropoles.pdf> [Consulté le 22 avril 2015]

⁴² CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Métropoles et structuration du territoire* [en ligne], 9 avril 2003, 201 p. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000154.pdf> [Consulté le 22 avril 2015]

⁴³ INSTITUT NATIONAL DES ÉTUDES TERRITORIALES, 2011, *op.cit.*

⁴⁴ PERBEN Dominique, 2008, *op.cit.* pp.10-18

de façon positive, les métropoles étant présentées comme des "locomotives" pour la croissance nationale et le développement du territoire ». C'est également sur cette prospérité économique des espaces métropolisés qu'a longuement insisté Michel DESTOT lors de notre entretien⁴⁵, tout comme il le rappelle de manière récurrente dans son ouvrage *Ma passion pour Grenoble : Une métropole du XIXème siècle* : « J'ai souvent eu l'occasion de m'exprimer [...] sur la nécessité de doter la France d'un réseau de métropoles. Sans opposer les territoires entre eux, les grandes villes créent de la richesse. Des villes comme Grenoble, Lyon, Nantes, Toulouse ou Rennes ont des taux de croissance de l'ordre de 3%. Un dynamisme qui empêche notre pays de sombrer dans la récession »⁴⁶. D'autres indices permettent également d'identifier le fait métropolitain : une concentration de la population⁴⁷, la présence de fonctions décisionnelles, une volonté de rayonnement et d'influence internationale et enfin, une organisation des rapports selon un modèle de centre/périphérie⁴⁸.

Si « la métropole est devenue une modalité nouvelle de fabrication de l'urbain »⁴⁹, elle présente cependant un certain nombre de problèmes auxquels il convient de répondre. La métropolisation est parfois à l'origine d'une véritable césure entre les différents territoires d'un espace, coupure à la fois entre le centre et la périphérie qu'entre les habitants⁵⁰. S'ajoute à cela, une possible concurrence entre les espaces métropolisés, une tendance peu contrôlée à l'étalement urbain et autres disparités territoriales. Enfin, face à la croissance de ces entités métropolitaines, le niveau communal traditionnel, peu urbanisé, tend également à se fragiliser. L'ensemble de ces limites font notamment l'objet d'une étude plus poussée réalisée Antoine LE BLANC dans l'ouvrage *Métropoles en débat, (dé)construction de la ville compétitive*⁵¹. Les auteurs remettent ici en cause l'impératif de compétitivité économique prôné par ces métropoles, et ce au regard d'autres impératifs sociaux.

⁴⁵ Entretien n°5 avec Michel DESTOT

⁴⁶ DESTOT Michel, *Ma passion pour Grenoble : une métropole du XXIe siècle*, La Tour d'Aigue, Aube, 2015, 235 p.

⁴⁷ Les douze plus grandes aires métropolitaines françaises concentrent à elles seules près de 20 millions d'habitants, soit 1/3 de la population nationale : Paris, Lyon, Marseille/Aix-en-Provence, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Rouen.

⁴⁸ INET, *op.cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, avril 2003, *op.cit.*

⁵¹ LE BLANC Antoine (dir.), *Métropoles en débat, (dé)construction de la ville compétitive*, Nanterre, Presses Universitaires de Paris Ouest Nanterre, 2014, 264 p.

B) L'agglomération Grenobloise, un territoire métropolisé ?

Interrogé le 1^{er} janvier 2015 dans le 19/20 de France 3 édition Rhône-Alpes, Michel DESTOT déclarait que « *bien que Grenoble ne soit pas une capitale régionale, elle dispose de tous les atouts pour jouer dans la cour des grands et être considérée comme une véritable métropole* »⁵². Ainsi, la métropolisation de l'agglomération grenobloise peut aisément s'apprécier au prisme du faisceau d'indices précédemment présenté. Pour ce qui est de la concentration des richesses et de la prospérité économique, avec un taux de croissance annuel proche des 3% ainsi qu'une concentration démographique, l'agglomération grenobloise apparaît relativement bien placée.

Le rayonnement et l'influence internationale, autre indice de définition du fait métropolitain, peut dans notre cas, se comprendre comme un rayonnement spécialité ou lié à un domaine d'activité bien particulier. À titre d'illustration, l'influence internationale de l'agglomération grenobloise réside principalement dans sa capacité en termes d'innovation et R&D (Recherche & Développement). En effet, la spécialisation technologique de l'agglomération sur des secteurs de pointe représente *a priori*, l'un de ses principaux atouts. Le périodique californien *Forbes* avait par ailleurs établi un classement des quinze villes les plus innovantes au monde, positionnant l'agglomération grenobloise à la cinquième position, cette dernière étant par ailleurs l'unique ville française dans le classement⁵³. Un classement basé sur le nombre de brevets déposés, qui selon la réaction du maire de l'époque, Michel DESTOT, « *confirme combien Grenoble a l'innovation dans son ADN* », d'autant plus que la ville s'était déjà classée en troisième position des villes européennes les plus innovantes en 2014, lors du concours i-Capital organisé par la Commission Européenne⁵⁴.

Cette spécialisation technologique grenobloise s'incarne principalement autour de l'implantation de pôles de recherches, de laboratoires et autres grandes entreprises étrangères, comme le décrivent les auteurs de l'ouvrage *Grenoble, cité internationale, cité d'innovations*, sous la direction de Daniel BLOCH⁵⁵. La présence de laboratoires de recherches tels que le

⁵² Interview de Michel DESTOT, le 19/20, France 3 édition Rhône-Alpes, 1^{er} janvier 2015

⁵³ PENTLAND William, « World's 15 most inventive cities » [en ligne] in *Forbes Magazine*, septembre 2013. Disponible sur : <http://www.forbes.com/pictures/efee45jeje/5-grenoble-france/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

⁵⁴ DIGITAL GRENOBLE, « Forbes positionne Grenoble comme la 5^{ème} ville plus innovante au monde » [en ligne], 30 mars 2014. Disponible sur : <http://digital-grenoble.com/fr/2014/03/forbes-positionne-grenoble-5e-ville-innovante-au-monde/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

⁵⁵ BLOCH Daniel (dir.), *Grenoble, cité internationale, cité d'innovations*, Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 2011, 236 p.

CEA (Commissariat à l'Énergie Atomique et aux Énergies Alternatives) ou le CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), de grands instruments européens comme l'ESRF (European Synchrotron Radiation Facility) accueillant chaque année plus de 16 000 chercheurs étrangers, de pôles d'excellences en nanotechnologies comme Minatec ou de pôles de compétitivité, parmi lesquels Minalogic et Tenerrdis sur la branche des énergies renouvelables : l'ensemble de ces éléments font de l'agglomération grenobloise, le second pôle de recherche français derrière l'Île-de-France et concourent *in fine* à ancrer la dimension métropolitaine de l'agglomération, irriguant à la fois le territoire local tout en lui offrant un rayonnement dépassant ses frontières. Au-delà des passerelles développées entre le monde de la recherche et son application par les entreprises grenobloises, un dernier aspect donne son caractère métropolitain à l'agglomération grenobloise : son excellence universitaire. Classée parmi les dix premiers pôles d'enseignement supérieur français, l'agglomération accueille plus de 60 000 étudiants sur son campus, dont près de 9 000 étrangers. À titre d'illustration, l'agglomération a pris la tête du classement 2013 des « villes où il fait bon étudier » établi annuellement par le magazine *L'Étudiant/L'Express*⁵⁶.

En conclusion, l'agglomération grenobloise porte indéniablement son statut de métropole régionale. Cette dimension métropolitaine grenobloise peut aisément se comprendre au travers du triptyque et de l'alchimie présente entre étudiants/universitaires, chercheurs et entrepreneurs : « À l'image de la Silicon Valley californienne [...] Grenoble a su constamment affermir ses liens internes entre université, recherche et industrie »⁵⁷, bien que de tels résultats ne puissent occulter l'existence d'inégalités et de fractures présentes au sein même de ce territoire métropolisé.

Section 2 : Le développement progressif de l'intercommunalité, une réponse pragmatique au fait urbain

Face à cette croissance urbaine, voire face à l'avènement du fait métropolitain tel que nous venons de l'explicitier, la coopération intercommunale, couramment nommée « *intercommunalité* », s'est rapidement présentée comme moyen de recomposition de l'action publique territoriale. En effet, l'intercommunalité développée au travers d'Établissements

⁵⁶ FALGA Pierre, « Palmarès éducation : Grenoble, la studieuse » [en ligne], *L'Express*, septembre 2013. Disponible : http://www.lexpress.fr/emploi/formation/palmares-education-grenoble-la-studieuse_1283783.html [Consulté le 1^{er} juin 2015]

⁵⁷ DESTOT Michel, 2015, *op.cit.* pp.133-175 « *L'écosystème grenoblois* »

Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est venue réinterroger le cadre administratif traditionnel⁵⁸. Cette forme de coopération entre commune s'est ainsi présentée comme une solution pertinente face à l'émiettement communal français, tant à l'échelle nationale (I) qu'une nouvelle fois au niveau de l'agglomération grenobloise (II).

I) Emiettement communal et avènement de l'intercommunalité : Une tentative de rénovation de l'échelon local

Apparue dans sa toute première forme avec la loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes⁵⁹, l'intercommunalité fait référence à l'ensemble des formes de coopérations initiées entre un nombre limité de communes. Consubstantielle à la dynamique de décentralisation, l'intercommunalité est un mode de gestion et d'exercice des compétences placé sous contrôle de la loi *via* l'existence d'un contrôle de légalité. Née du constat d'un indéniable émiettement communal français et de ses effets pervers (A), l'intercommunalité a néanmoins connu un ensemble d'évolutions statutaires au fil des réformes territoriales et de l'approfondissement de la décentralisation (B).

A) 36 000 communes ou les contraintes de l'émiettement communal français

« *Partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune* » affirmait déjà en 1853 Alexis DE TOCQUEVILLE dans *De la démocratie en Amérique*⁶⁰. En effet, la commune est historiquement ancrée au sein du paysage institutionnel et administratif français, porteuse d'un attachement symbolique très marqué. Ainsi, cette dernière est généralement considérée comme l'échelon pertinent en termes de démocratie et de proximité, justifiant de fait le phénomène de morcellement communal que connaît encore aujourd'hui la France. Au 1^{er} janvier 2012, l'INSEE recensait exactement 36 699 communes, soit près de 40% du total des communes à l'échelle de l'Union Européenne à 28⁶¹. Néanmoins, malgré leur nombre, près de 74% d'entre-elles comptaient moins de 1 000 habitants, tandis que 10%

⁵⁸ AMORE Rebecca, *Notes de cours : Cour fondamentale : Institutions Publiques*, FISCHER Bénédicte, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, année universitaire 2013-2014, 86 p.

⁵⁹ Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes ajoutant un titre à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

⁶⁰ TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 2004, 631 p.

⁶¹ DELAMARRE Manuel (dir.), *L'administration et les institutions administratives*, La documentation française, Découverte de la vie publique, 2^{ème} édition, septembre 2013, 238 p.

n'en comptaient pas plus d'une centaine⁶². Par conséquent, il n'est possible de nier cette parcellisation communale proprement française. Favorisant certes la démocratie de proximité, elle nuit cependant à toute tentative de rationalisation en termes de gestion des territoires (e.g. alourdissement des charges, faiblesse de la rentabilité des investissements communaux, entrave aux finances publiques locales etc.).

À la recherche d'un correctif à l'éparpillement communal, l'État a progressivement invité les communes à se regrouper afin de coopérer et gérer conjointement des missions d'intérêt général et ce, au travers de structures coopératives plus ou moins intégrées. L'intercommunalité s'est présentée comme un remède aux dérives du morcellement communal. D'après les termes utilisés par Olivier GOHIN, cette coopération intercommunale résulterait avant tout « *d'un compromis acceptable entre la nécessité de maintenir l'autonomie des collectivités territoriales, principalement communales, et l'utilité de coopérer entre les collectivités pour améliorer le fonctionnement des services publics locaux* »⁶³.

L'intercommunalité se présente ainsi comme un compromis institutionnel entre le vif attachement communal des citoyens et l'indispensable rationalisation de l'action publique décentralisée. Solution d'équilibre, elle permet donc la réaffirmation des communes par leur regroupement, sans pour autant les faire disparaître tel qu'avait pu le préconiser la loi MARCELLIN en date du 16 juillet 1971⁶⁴. Cette dernière prévoyait en effet la fusion entre communes voisines, afin de solutionner ce souci de morcellement. Généralement considérée comme un échec, elle ne trouva que peu d'écho en France, contrairement à nos voisins belges, allemands ou britanniques, ayant quant à eux opté pour cette logique de fusion communale au cours des années 1960. Au détriment de la fusion entre entités communales, c'est donc bien la coopération qui s'est généralisée à l'échelle française, si bien qu'aujourd'hui, la majorité des communes sont désormais membres d'une ou plusieurs formes d'intercommunalités. Selon les dernières données statistiques relatives à l'intercommunalité publiées le 27 février 2015 par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)⁶⁵, seules 70 des 36 699 communes françaises, soit 4 034 615 habitants, seraient encore considérées comme des

⁶² GOHIN Olivier, SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives*, LGDJ, 2008, 576 p.

⁶³ *Ibid.* pp. 246-252

⁶⁴ Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « loi MARCELLIN »

⁶⁵ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITES LOCALES, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015* [en ligne], 27 février 2015. Disponible sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan-statistique-2015%282%29.pdf> [Consulté le 22 mai 2015]

« communes isolées », *i.e.* des entités n'appartenant ou n'adhérant à aucune structure intercommunale, qu'importe le degré d'intégration de cette dernière. Ainsi, il convient ici de réaliser une typologie des différentes formes de coopération entre communes, tout en revenant sur les grandes évolutions connues par l'intercommunalité.

B) Typologie de la coopération intercommunale : de l'intercommunalité associative à l'intercommunalité fédérative

La coopération intercommunale s'incarne institutionnellement au travers de structures spécifiques dites EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale). La diffusion de ces derniers est venue révolutionner silencieusement le paysage institutionnel décentralisé. L'intercommunalité s'est dans un premier temps instituée sous une forme dite « associative », « souple » ou encore « de gestion », c'est-à-dire une forme de coopération politiquement peu intégrée mais permettant néanmoins la réalisation d'économies d'échelle *via* la mutualisation des moyens communaux (moyens financiers, humains ou techniques), et ce dans l'optique d'améliorer la qualité du service public rendu. Cette forme de rationalisation des coûts de fonctionnement de l'action publique décentralisée s'est pendant longtemps matérialisée autour d'EPCI sans fiscalité propre, à savoir des syndicats intercommunaux. Ces derniers sont principalement caractérisés par leur souplesse et leur caractère peu contraignant. La loi du 22 mars 1890 introduisit les SIVU (Syndicat Intercommunaux à Vocation Unique), avant d'être complétée par l'ordonnance du 5 janvier 1959 instaurant les SIVOM (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple). Contrairement aux SIVU, les SIVOM sont chargés de la gestion de plusieurs services publics ou équipements. Cependant, SIVU comme SIVOM ne disposent pas de la capacité à lever l'impôt communautaire. Leur budget dépend par conséquent des contributions financières issues des communes membres.

Si l'intercommunalité de gestion permet bien évidemment une conciliation entre attentes citoyennes en termes de service public et rationalisation de moyens communaux généralement faibles, elle s'est progressivement effacée au profit de structures intercommunales bien plus intégrées et porteuses d'un projet politique concret : les EPCI à fiscalité propre. Les années 1990-2000 ont en effet été les témoins d'une inflation de l'intercommunalité à fiscalité propre « *selon un double mouvement de renforcement de l'intégration communautaire via le transfert de croissant de compétences mais aussi de généralisation des structures intercommunales sur l'ensemble du territoire [...]* »

L'intercommunalité s'est imposée comme élément structurant du paysage institutionnel français [...] »⁶⁶. Par opposition à l'intercommunalité « associative », ces structures relèvent d'une forme plus « fédérative », bien que ce terme ne soit que peu utilisé. Les EPCI à fiscalité propre ont donc pour vocation, en plus de la gestion de services publics, à structurer les territoires sur la base d'un projet de développement commun.

« Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connue notre pays sous la Vème République » rappelait en ce sens Emmanuel DURU dans son article « État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR »⁶⁷. Cette loi ATR (Administration Territoriale de la République) en date du 6 février 1992⁶⁸ marque justement l'avènement de l'intercommunalité de projet censée faciliter un développement cohérent des territoires, tel que le souligne l'article L5210-1 du Code Général des Collectivités Territoriales : *« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein d'un périmètre de solidarité »⁶⁹*. Cette solidarité communale s'incarne au travers des quelques 2 133 EPCI à fiscalité propre de tailles variées, une diversité institutionnelle et juridique reflétant par ailleurs la volonté du législateur de prendre en compte les particularismes et problématiques propres à chaque territoire⁷⁰.

Au nombre de 1 884 au 1^{er} janvier 2015⁷¹, les communautés de communes, issues de la loi ATR, étaient initialement destinées au milieu rural, ce qui n'est plus entièrement le cas à l'heure actuelle. Il s'agit d'ailleurs de la seule formule intercommunale n'exigeant pas de seuil démographique minimal. Ensuite, les quelques 226 communautés d'agglomération sont quant à elles issues de la loi du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de l'intercommunalité⁷², aussi dite loi CHEVÈNEMENT. Cette formule est destinée aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants. Enfin, les communautés urbaines ont la particularité

⁶⁶ ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, *Représenter l'intercommunalité : Enjeux et pratiques de la communication des communautés* [en ligne], septembre 2013, pp.6-22. Disponible au format PDF : <http://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> [Consulté le 21 février 2015]

⁶⁷ DURU Emmanuel, « État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR », in *AJDA*, n°34, 2007, pp.1852-1859

⁶⁸ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁶⁹ Article L.5210-1 du CGCT

⁷⁰ Voir la typologie des EPCI en annexe n°5

⁷¹ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 27 février 2015, *op.cit.*

⁷² Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

d'avoir été automatiquement créés par la loi du 31 décembre 1966⁷³. Du fait de la création d'une entité intercommunale supplémentaire, la métropole, sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans la partie suivante, ces communautés urbaines ne sont plus qu'au nombre de neuf sur le territoire. Marquées par des principes communs de spécialité et d'exclusivité, toutes ces structures intercommunales ont progressivement gagné en autonomie au fil des réformes territoriales. La loi du 19 juillet 1999 précédemment citée est venue renforcer leurs compétences, tandis que la loi du 13 août 2004 a quant à elle cherché à améliorer leur fonctionnement⁷⁴.

Après avoir présenté l'émergence de l'intercommunalité comme réponse à l'émiettement intercommunal, ainsi que sa généralisation sous diverses formes à l'échelle nationale, il apparaît dans un second temps intéressant d'étudier l'évolution de la coopération intercommunale au prisme d'un exemple local, à savoir l'agglomération grenobloise.

II) L'intercommunalité grenobloise, pertinent reflet des réformes territoriales françaises

Si la structure intercommunale grenobloise a récemment revêtu le statut de métropole au sens de la loi MAPTAM, la coopération intercommunale n'a pas toujours revêtu une dimension si intégrée. En effet, l'intercommunalité s'est construite de manière chaotique et discontinue, dans le temps et dans l'espace. Spécialiste de Grenoble et son aire urbaine, Jean-François PARENT fait ainsi référence à une « *entité à géométrie variable* »⁷⁵. L'histoire de l'intercommunalité grenobloise a dans un premier temps été marquée par une succession de projets, d'échecs et autres replis communaux (A). Cependant, l'élection d'Hubert DUBEDOUT à la municipalité de Grenoble en 1965, et le compris politique qui en découlera, initieront un tournant majeur en termes de construction intercommunale (B), aboutissant *in fine* à une structure de plus en plus intégrée, et ce au fil des années et des réformes territoriales (C).

⁷³ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

⁷⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁷⁵ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.*

A) Une succession d'échecs à l'origine du projet intercommunal grenoblois

L'agglomération grenobloise telle que nous la connaissons aujourd'hui est le fruit d'un processus chaotique, et encore inachevé, de rapprochement politique entre les communes. Si ces dernières n'entretenaient initialement que très peu de relations⁷⁶ et avaient même tendance à se concurrencer en cherchant à élargir leur territoire respectif au détriment de celui du voisin⁷⁷, il faudra attendre le début des années 1920 pour que l'aménagement du territoire soit pour la première fois pensé comme un moyen de rapprochement entre les communes⁷⁸. La loi CORNUDET du 14 mars 1919 obligeant les communes de plus de 10 000 habitants à présenter un « *jet d'aménagement, d'embellissement et d'extension* » sera en effet à l'origine d'une réflexion à l'échelle de l'agglomération et donnera naissance à trois premiers projets d'aménagement commun, bien que ces derniers ne soient finalement pas mis en œuvre.

Dès son élection en décembre 1919, Paul MISTRAL, nouveau maire de Grenoble, engagera le chantier territorial en faisant en premier lieu appel à l'urbaniste de renom Léon JAUSSELY, auquel il commandera un plan d'aménagement de l'agglomération dans son ensemble, et ce dans le cadre de l'exposition internationale de la houille blanche. Bien qu'approuvé par le conseil municipal en avril 1925, ce plan ne sera jamais mis en application tant à cause de son rejet par les propriétaires fonciers que du décès brutal de Paul MISTRAL en 1932. Lui succéderont par la suite, deux autres projets de planification urbaine tout autant contestés : la proposition de l'urbaniste Georges BOVET en 1946, ainsi que celle de Jean REVILLARD l'année suivante⁷⁹. Suite à ces échecs, l'élaboration d'un document d'urbanisme commun apparaissait indispensable. En effet, « *la croissance démographique qui accompagne l'expansion économique entraîne un élargissement de l'espace urbanisé qui prend forme d'agglomération, sans pour autant que les structures collectives évoluent* »⁸⁰. Alors que Grenoble passe de 100 000 à 160 000 habitants entre 1945 et 1965, son

⁷⁶ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.* pp.19-26 : Absence de relations entre les communes grenobloises au XVIIème siècle, si ce n'est une unique coopération concernant les services de première nécessité tels que la maîtrise des eaux fluviales du Drac et de l'Isère au milieu du XVIIIème siècle suite à d'importantes crues. Quoique minime, cette coopération s'institutionnalisera progressivement *via* des syndicats se succédant entre 1819 et 1892, perdurant encore aujourd'hui au travers du Syndicat Mixte pour l'Aménagement Hydraulique Drac-Isère-Romanche crée en 2002.

⁷⁷ MARTIN Samuel, « Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise », in *Revue de géographie alpine*, 1997, tome 85 n°4, pp. 57-94

⁷⁸ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.* pp.26-37

⁷⁹ SAUNIER Pierre-Yves, « Plan de travail pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain », in *Recherches contemporaines*, n°3, 1996, pp.30-45

⁸⁰ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.* pp. 47-52

agglomération évolue quant à elle de 37 000 à 120 000 habitants au cours de la même période⁸¹. Selon l'INSEE, l'agglomération grenobloise regroupait uniquement en 1946 les cinq communes suivantes : Grenoble, Fontaine, Saint-Martin-d'Hères, La Tronche ainsi que Saint-Martin-le-Vinoux, contre sept en 1956, puis quatorze en 1958 etc. Cette extension de l'espace aggloméré s'explique entre autre, par le dynamisme économique de la zone.

Jusque-là, l'agglomération grenobloise n'est autre qu'une réalité géographique, sans concrétisation politique, juridique ou institutionnelle. C'est ainsi qu'en 1952, la création par décret du Groupement Urbain chargé de la conception et de la mise en œuvre du Plan d'Urbanisme Directeur (PUD), marquera la naissance de la toute première forme de coopération grenobloise institutionnalisée. Le législateur interviendra par la suite dans la même direction, en désignant l'urbaniste Henri BERNARD pour produire une nouvelle proposition d'aménagement, alors même que Grenoble venait d'être désignée pour accueillir les Jeux d'Olympiques d'hiver 1968. Abandonné en 1965, ce plan BERNARD ne fera qu'envenimer des relations déjà conflictuelles entre la ville-centre et ses vingt communes voisines. Enfin, s'ajoute à cela l'échec du « *District urbain grenoblois* » intenté par le maire Albert MICHALLON en 1959, et ce pour des raisons identiques aux tentatives précédentes.

B) Les années Hubert DUBEDOUT (1965-1983) ou la naissance d'une véritable agglomération grenobloise

Il faudra donc attendre l'élection d'Hubert DUBEDOUT en 1965 pour assister à une véritable relance de la coopération intercommunale. Si son élection est notable dans le sens où elle marque l'arrivée d'une Deuxième gauche/Nouvelle Gauche en France⁸², elle permettra surtout de donner un nouveau souffle à l'agglomération. Jusque-là, la coopération se limitait à un ensemble de domaines restreints, autrement dit une coopération purement technique⁸³. Ce phénomène s'explique principalement par des raisons politiques et électorales, comme le résumait pertinemment Bastien DALMASSO⁸⁴ « [...] pendant longtemps, la légitimité politique de proximité était avant tout communale. L'intercommunalité grenobloise s'est par

⁸¹ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.*

⁸² TEILLET Philippe, *Jours de la Cinquième République*, Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 2011, pp.77-92

⁸³ PARENT Jean-François, 1982, *op.cit.* pp. 47-52: « [...] les communes avaient pris conscience que l'urbanisation rapide nécessitait des coopérations sur de nombreux sujets mais l'aménagement global de l'agglomération restait une pomme de discorde »

⁸⁴ Entretien n°1 avec Bastien DALMASSO, chargé de mission participation à Grenoble Alpes Métropole

conséquent construite sur l'unique idée d'une rationalisation. Il y eu plusieurs tentatives d'intercommunalité aboutissant à des échecs flagrants, notamment les trois tentatives vaines de mise en œuvre d'un plan d'aménagement cohérent dans les années 1920, et ce malgré la qualité des architectes et des urbanistes impliqués. Or au cours des années 1945-1950, la ville a commencé à exploser en dehors de ses frontières. À partir des années 1965, elle a quasiment pris 80% de sa population actuelle et il a donc fallu répondre à cette expansion urbaine »⁸⁵. Cette entrave permanente à l'intercommunalité de projet s'explique donc par le jeu politique en place. En effet, « en créant une structure intercommunale, c'était forcément Grenoble qui allait la dominer. Or l'agglomération grenobloise s'est construite à partir des années 1950 sur la dichotomie Parti Socialiste (PS)/Parti Communiste Français (PCF), notamment du fait de la montée des quartiers périphériques à dominante ouvrière »⁸⁶. La « couronne rouge de l'agglomération grenobloise », si elle est désormais moins marquée, a pendant longtemps existé et fut le frein principal à toute construction intercommunale. « La couronne communiste pensait en effet qu'une telle construction se ferait indéniablement au bénéfice de la ville de Grenoble, et donc par extension au profit des socialistes qui la dirigent »⁸⁷.

Lorsque Hubert DUBEDOUT est élu à la municipalité de Grenoble en 1965, il comprend dès lors que la construction intercommunale grenobloise ne peut s'initier qu'à condition que la ville-centre accepte *in fine* quelques compromis⁸⁸. La municipalité Hubert DUBEDOUT, issue d'une alliance de gauche entre la SFIO (Section Française de l'Internationale Ouvrière), le PSU (Parti Socialiste Unifié) et l'alliance locale de gauche GAM (Groupe d'Action Municipale), va dès lors négocier avec les trois plus grosses communes de l'agglomération, toutes dotées de municipalités PCF, autrement dit, les villes de Fontaine, Saint-Martin-d'Hères et Echirolles. Méfiant vis-à-vis de la ville-centre, le comité central de PCF ira jusqu'à affirmer qu'« Hubert DUBEDOUT est un homme des monopoles camouflé sous l'étiquette apolitique du GAM ». Ces trois grandes villes vont pendant longtemps chercher à maîtriser le fait urbain de manière individuelle et dans les limites de

⁸⁵ Entretien n°1 avec Bastien DALMASSO, chargé de mission participation citoyenne à Grenoble Alpes Métropole

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* : « Lorsqu'il est élu à la municipalité de Grenoble, Hubert DUBEDOUT va relancer la construction intercommunale. Grenoble prend conscience qu'elle doit être alors capable de faire des compromis et lâcher du lest. [...] Grenoble accepte donc de faire des conceptions principalement sur le poids de la ville au sein de l'intercommunalité et au sein du conseil communautaire ».

leur territoire respectif, ce que déplorera notamment Pierre MENDÈS-FRANCE dans sa préface de l'ouvrage de Claude GLAYMANN, *50 millions de grenoblois*⁸⁹.

Après plus d'un an de discussions plus ou moins houleuses, comme le rappellent Jean-Louis SCHWARTZBROD et Jean-François PARENT dans leur ouvrage *Deux hommes, une ville : Paul MISTRAL et Hubert DUBEDOUT*⁹⁰, un compromis entre la ville-centre et les communes périphériques est enfin trouvé concernant la représentativité au conseil communautaire et les finances intercommunales. Ainsi, si l'ensemble des communes membres disposeront toutes de deux élus, la présidence de l'institution ne sera jamais exercée par le maire de la ville-centre, et ce malgré le poids démographique presque hégémonique de cette dernière. De plus, la ville de Grenoble s'engagea également à endosser près de 70% du financement de la structure agglomérée. Après approbation par l'ensemble des conseils municipaux⁹¹, le SIEPURG (Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise), première structure intercommunale intégrée à l'échelle de l'agglomération et rassemblant les 21 communes les plus proches de Grenoble, est donc créée par arrêté préfectoral en date du 28 décembre 1966⁹². L'entité endossera dès lors sept missions que sont : le traitement des déchets, l'assainissement, le développement économique, l'accueil des nomades, la gestion des transports en commun ainsi que l'enseignement et la gestion des équipements socioculturels. Le SIRG (Syndicat Intercommunal de Réalisation Grenoblois), quant à lui instauré en 1968, deviendra l'un des principaux outils d'action du SIEPURG.

Par la suite, et bien que la ville de Grenoble ait été favorable à la fusion des communes proposées par la loi MARCELLIN, cette proposition n'aboutira guère au sein de l'agglomération. Cette dernière tentera de fait de continuer son intégration. En 1973, les deux syndicats (SIEPURG et SIRG) seront remplacés par le SIEPARG (Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation pour l'Aménagement de la Région Grenobloise), un SIVOM au sein duquel, les 21 puis 25 communes membres seront représentées proportionnellement

⁸⁹ GLAYMANN Claude, *50 millions de grenoblois*, Paris, Éditions du Seuil, 1968, 190 p.

⁹⁰ PARENT Jean-François, SCHWARTZBROD Jean-Louis, *op.cit.* p.69-81

⁹¹ Déclaration du conseil municipal de Fontaine : « *Les communes ont depuis six mois eu différents contacts, les échanges de vue ont montré qu'il était sage et même utile d'étudier en commun de façon approfondie les problèmes d'urbanisme de l'agglomération. La conclusion des pourparlers est favorable à la création d'un syndicat intercommunal d'études* ».

⁹² Le préfet de l'Isère, représentant de l'Etat au sein du département, avait initialement refusé la création du SIEPURG par crainte d'une concurrence entre les services étatiques déconcentrés et cette entité, avant de revenir finalement sur sa décision.

en fonction de leur poids démographique. Leur contribution financière dépendra également de leurs capacités fiscales. Les compétences endossées seront également élargies : élaboration du schéma directeur d'aménagement et urbanisme, gestion du logement social etc.

En conclusion, l'intercommunalité de projet grenobloise aura donc mis plusieurs décennies à s'installer de façon pérenne sur le territoire, et ce principalement à cause d'oppositions et de conflits politiques, tant de la part des communes communistes que de la part du Conseil Général de l'époque, marqué à droite et à majorité rurale, ne considérant guère les problèmes urbains comme une priorité. Malgré ces difficultés, l'intercommunalité grenobloise ne fera que s'approfondir au fil des années, pour finalement aboutir à une structure intégrée à fiscalité propre.

C) Des évolutions statutaires plus récentes : le passage à la fiscalité propre

Le passage d'un EPCI sans fiscalité propre à fiscalité propre commença à s'appréhender au milieu des années 1990. Si un grand nombre de communes étaient initialement réticentes au fait d'accorder toujours plus d'autonomie à l'entité intercommunale grenobloise, l'accroissement de la DGF (Dotation Générale de Fonctionnement) en cas de changement de statut intercommunal, couplé à un impératif de gestion de la question universitaire au niveau de l'agglomération, favoriseront et faciliteront à terme le changement statutaire de l'intercommunalité grenobloise, à savoir son passage en communauté de communes. En 1994, la communauté de communes voit donc le jour et succès au SIEPARG. Elle revêtitra d'ailleurs dès 1996 son nom actuel de « *Grenoble Alpes Métropole* », et continuera par la suite sur sa lancée intégrationniste en adoptant *in fine* le statut de communauté d'agglomération au cours de l'année 2000 alors qu'elle regroupait déjà 23 communes membres.

Le passage en métropole au 1^{er} janvier 2015 représente enfin l'étape la plus récente, mais aussi la plus importante, de ce processus ininterrompu de renforcement intercommunal à l'échelle grenobloise. Pour finir, la dynamique de renforcement intercommunal s'est inévitablement accompagnée d'une tendance conjointe à l'extension territoriale. En 2004, la communauté de communes du Pays de Vif (Vif, Varcès-Allières-et-Risset, Saint-Paul-de-Varces, Le Gua) fusionne ainsi avec l'EPCI principal, portant alors au nombre de 27 les communes composant Grenoble Alpes Métropole. Après avoir « perdu » la commune de

Bresson au cours de l'année 2005, Grenoble Alpes Métropole est néanmoins rejointe en 2010 par la commune de Venon (anciennement membre de la communauté de communes du Pays du Grésivaudan) puis par celle de Miribel-Lanchâtre en 2012. À la veille du grand élargissement du 1^{er} janvier 2014, ainsi que du passage en métropole de droit commun sur lesquels nous reviendrons plus longuement par la suite, Grenoble Alpes Métropole comptabilisait 28 communes membres au sein de sa structure intercommunale.

Par conséquent, si cette vague de métropolisation reste indéniable tant au niveau globale qu'appliquée au cas grenoblois, elle s'est pendant longtemps restreinte à une incarnation purement géographique et urbaine, sans traduction juridique. « *Jusque-là, le terme de métropole renvoyait davantage à une réalité géographique et un territoire vécu développant ses atouts à partir de fonctions métropolitaines plutôt que comme un simple édifice institutionnel* »⁹³. Ainsi, si l'avènement du fait métropolitain a pu mettre en lumière la nécessité de rationaliser le paysage décentralisé *via* l'intercommunalité, aucune structure n'épousait encore pleinement les courbes des territoires métropolisés. Or les réformes territoriales initiées à partir des années 2010 viendront affirmer juridiquement cette métropolisation des territoires français. Les pouvoirs publics ont donc cherché à apporter une réponse institutionnelle à cette réalité urbaine comme le souligne Emmanuel NÉGRIER dans l'un de ses articles ici relatif aux réformes territoriales : « *Il s'agit d'accompagner sur le plan du droit un phénomène de métropolisation porté dans les faits par des dynamiques économiques et une économie de flux qui échappent aux limites territoriales* »⁹⁴.

⁹³ INET, *op.cit.*

⁹⁴ NÉGRIER Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », in *Revue Française d'Administration Publique*, 1/2012, n°141, pp.73-86

CHAPITRE 2 : LA MÉTROPOLE, ENTRE INCARNATION INSTITUTIONNELLE DU FAIT MÉTROPOLITAIN ET RECONFIGURATION FORCÉE DE L'ACTION PUBLIQUE

« *La France n'a pas suffisamment de grandes villes et elle le paie très cher* »⁹⁵ regrettait déjà Pierre MAUROY en décembre 2007, constat qu'établissait également Michel DESTOT il y a quelques mois⁹⁶. Le diagnostic présenté par le Conseil Économique et Social en avril 2003 dans le rapport *Métropoles et structuration du territoire* précédemment cité, faisait ainsi état d'un retard français en termes d'encadrement du fait métropolitain, préconisations par la suite reprises dans le rapport PERBEN « *Imaginer les métropoles d'avenir* ». Tout deux déplorent en effet l'insuffisance du périmètre des intercommunalités françaises afin de les rendre compétitives face à des métropoles européennes de plusieurs millions d'habitants. Tout deux rappellent de même la nécessaire émergence d'un certain nombre de métropoles françaises afin de structurer les territoires régionaux et assurer leur rayonnement.

C'est donc dans cette logique que les réformes territoriales initiées depuis 2010 se sont inscrites, tentant en effet de solutionner la perpétuelle dichotomie entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel. Dans l'introduction de son ouvrage *Gouverner les métropoles*, Christian LEFÈVRE ne cesse de déplorer cette « *inadéquation de l'organisation politico-institutionnelle au niveau métropolitain. Face à une métropole, territoire fonctionnel des activités humaines, le système politico-administratif apparaît mal taillé et inadapté* »⁹⁷. L'EPCI « métropole », issu de la loi du 16 décembre 2010 (Section 1) et approfondi par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Section 2), n'est donc autre qu'un moyen juridique et institutionnel de résoudre cette dissociation entre un territoire vécu indéniablement métropolisé et un espace politique encore fragmenté.

⁹⁵ Citation d'ouverture du rapport produit par Dominique PERBEN, « *Imaginer les métropoles d'avenir* », 2008, *op.cit.*

⁹⁶ DESTOT Michel, 2015, *op.cit.* pp.15-27

⁹⁷ LEFÈVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, Politiques Locales, 2009, 115 p.

Section 1 : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : La naissance juridique des métropoles

De manière à répondre à la théorie dite du « *truly bounded* » développée par Robert BENNET à la fin des années 1990, *i.e.* l'idée selon laquelle un espace est correctement administré parce qu'il est territorialement adapté à sa réalité géographique⁹⁸, il est apparu nécessaire d'encadrer institutionnellement le fait métropolitain. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, découlant des préconisations du comité BALLADUR, n'est autre qu'une première tentative d'institutionnalisation de l'espace métropolisé (I). Bien qu'ambitieuse et innovante, cette réforme territoriale présente néanmoins un ensemble de limites sur lesquelles il apparaît nécessaire de revenir dans un second temps (II).

I) Du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 : Les prémices de la création métropolitaine

Le Comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité BALLADUR, fut créé par un décret présidentiel de Nicolas SARKZOY le 22 octobre 2008. D'après le contenu du décret n°2008-1078, le groupe de réflexion avait pour mission principale, « *d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition des compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile* ». Après avoir dressé une nouvelle fois le constat d'un empilement des structures administratives françaises (A), ses préconisations rendues publiques le 5 mars 2009 aboutiront *in fine* à la réforme des collectivités territoriales initiée dès 2010 et par extension, à la création des métropoles (B).

A) Mettre fin au millefeuille administratif français, préconisation centrale du rapport BALLADUR

Vingt propositions seront finalement retenues de ce comité de réflexion présidé par Edouard BALLADUR. Rassemblées dans le rapport « *Il est temps de décider* », ces propositions seront par la suite présentées au Président de la République. Adoptées à

⁹⁸ BENNET R.J., *Territory and administration in Europe*, Londres, Pinter, 1989, 316 p.

l'unanimité des membres du comité pour seize d'entre-elles, elles s'articulaient principalement autour d'une réflexion en termes de simplification de paysage administratif français. En effet, les mesures proposées avaient toutes pour finalité la rationalisation du millefeuille territorial si souvent dénoncé, comme le souligne François HULBERT dans *Son plaidoyer pour une réforme*⁹⁹.

Face au constat d'un véritable empilement des structures administratives et d'un enchevêtrement de leurs compétences entravant toute lisibilité, le rapport BALLADUR entendait améliorer le fonctionnement de l'administration décentralisée par la suppression d'éventuels doublons. Autre que la réduction des régions françaises de 22 à 15 afin d'en faire des régions de taille européenne, le regroupement volontaire entre départements ou encore la création à l'horizon 2014 du fameux Grand Paris sur le modèle du *Greater London Authority*, le rapport préconisait également la suppression des cantons hérités de la Révolution. De même, « *un temps évoquée, la disparition des départements n'aura finalement pas lieu, mais leur champ de compétences sera redessiné* »¹⁰⁰. Toutefois, l'aspect innovant réside surtout dans la préconisation de création de métropoles, véritable « *big bang territorial* » tel que cela fut parfois présenté¹⁰¹. En effet, il ne s'agissait non pas d'instaurer une structure intercommunale nouvelle, mais bien une catégorie de collectivité territoriale régie par un statut particulier, et ce pour onze agglomérations françaises de plus de 400 000 habitants¹⁰². Le rapport BALLADUR préconisait ainsi l'automaticité de leur création, comme cela avait prévalu pour les communautés urbaines en décembre 1966.

En conclusion, l'ensemble de ces propositions suggérait une réelle modification du paysage administratif français par la rationalisation territoriale de ce dernier. Malgré les vives critiques dont il fut la cible, notamment de la part du Parti Socialiste dénonçant une

⁹⁹ HULBERT François, *Millefeuille territorial et décentralisation : de la commune à la région : plaidoyer pour une réforme*, Paris, L'Harmattan, 2014, 72 p.

¹⁰⁰ ECOIFFIER Matthieu, « L'Hexagone version Ballardur se profile », *Libération* [en ligne], 25 février 2009, Disponible sur : http://www.liberation.fr/politiques/2009/02/25/l-hexagone-version-balladur-se-profile_312321 [Consulté le 6 juin 2015]

¹⁰¹ AUFFRAY Alain, « Comité Ballardur : Big bang territorial en perspective », *Libération* [en ligne], 24 février 2009. Disponible : http://www.liberation.fr/politiques/2009/02/24/comite-balladur-big-bang-territorial-en-perspective_312220 [Consulté le 6 juin 2015]

¹⁰² À savoir les agglomérations de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes.

« démarche plus politicienne que réformatrice »¹⁰³ aux vues des prochaines élections, le rapport BALLADUR fut néanmoins la source d'inspiration première de la réforme territoriale initiée l'année suivante par le Président de la République Nicolas SARKOZY.

B) La métropole, une innovation entre simplification intercommunale et promotion de l'attractivité des territoires

Comme nous venons de le voir, les préconisations issues du rapport BALLADUR se sont *in fine* incarnées dans la grande réforme territoriale initiée par la loi n°2010-1563 dite de réforme des collectivités territoriales. Présenté en Conseil des ministres le 21 octobre 2009 par Brice HORTEFEUX, alors ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales, ce projet de loi fut finalement promulgué le 16 décembre 2010 après avoir fait l'objet d'une saisine du Conseil Constitutionnel en QPC (Question Prioritaire de Constitutionnalité) par soixante députés et autant de sénateurs. Par la décision n°2010-618 DC en date du 9 décembre 2010, la Cour Suprême avait finalement reconnu la conformité constitutionnelle de la majorité des articles du projet législatif¹⁰⁴.

La loi prévoyait notamment la fusion des conseillers généraux et régionaux au sein d'une catégorie nouvelle, « les conseillers territoriaux ». Élus eux-aussi au scrutin majoritaire à deux tours, ces derniers devaient siéger conjointement au sein des instances départementales et régionales. 3 496 conseillers territoriaux devaient à terme remplacer les quelques 5 660 conseillers généraux et régionaux en place avec à la clé, une réduction générale des coûts de fonctionnement. Cependant, l'alternance politique viendra supprimer cette disposition au cours de la réforme suivante sur laquelle nous reviendrons par la suite. Les principaux objectifs de cette réforme de 2010 étaient à la fois le renforcement mais aussi la simplification de l'intercommunalité, autrement dit la volonté de répondre à la complexe dichotomie entre parachèvement du périmètre intercommunal et approfondissement de ce dernier. Face à une couverture imparfaite du territoire¹⁰⁵, la loi n°2010-1563 prévoyait l'achèvement du maillage

¹⁰³ VIGNAL François, « Comité Balladur : On ne peut pas exclure des arrière-pensées électorales », *Libération* [en ligne], 26 février 2009. Disponible sur : http://www.liberation.fr/politiques/2009/02/26/comite-balladur-on-ne-peut-pas-exclure-des-arriere-pensees-electorales_312813 [Consulté le 6 juin 2015]

¹⁰⁴ Seul l'article 6 avait été censuré. Ce dernier renvoyait à un tableau annexe fixant exactement le nombre de conseillers territoriaux de chaque département et régions. Le Conseil Constitutionnel avait considéré que cette répartition allait à l'encontre du principe d'égalité devant le suffrage.

¹⁰⁵ COUR DES COMPTES, *Bilan de l'intercommunalité en France* [en ligne], 23 novembre 2005 : La Cour des Comptes fait de l'intercommunalité la condition nécessaire au bon fonctionnement de l'administration territoriale française ainsi que la réponse pertinente à l'émiettement communal. Le rapport met néanmoins en

intercommunal *via* le recours aux communes nouvelles (fusion entre plusieurs communes membres d'un même EPCI) mais aussi *via* l'obligation pour l'ensemble des communes d'appartenir à un EPCI, qu'importe sa taille ou son statut, d'ici le 1^{er} juin 2013, le temps d'élaborer les nouveaux Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI)¹⁰⁶.

La loi n°2010-1563 semblait paradoxalement osciller entre généralisation de l'intercommunalité et promotion des entités les plus intégrées. Au-delà du parachèvement intercommunal, la loi instaurait en effet une forme de « *supracommunalité* » au travers des métropoles. Structure intercommunale nouvelle, la métropole désigne selon l'article L.5217-1 du CGCT : « *un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social du territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines* ». Cette entité métropolitaine pouvait être créée *ex nihilo* au sein d'une aire urbaine remplissant les critères démographiques précédemment cités, ou bien naître de la fusion entre plusieurs EPCI préexistants¹⁰⁷.

Se cache derrière ces métropoles, non pas uniquement la volonté de simplifier la carte décentralisée, mais également celle de promouvoir l'attractivité des territoires français, en permettant à ces métropoles d'endosser des compétences stratégiques issues des départements, régions ou même de l'Etat central (*e.g.* transport, développement économique, tourisme, éducation etc.). Pour Florence LERIQUE dans son ouvrage collectif *À l'heure de la*

lumière le caractère encore inachevé de cette dernière, tout en préconisant la généralisation des structures intercommunales ainsi que la révision des modes de scrutin.

¹⁰⁶ MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent, *La France intercommunale : regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, 2013, 406 p.

¹⁰⁷ La création d'une métropole au sens de la loi du 16 décembre 2010 nécessite l'approbation de la majorité qualifiée des 2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou bien à la majorité qualifiée de la moitié des conseils municipaux représentant 2/3 de la population. Avant création, le préfet de département a obligation de consultation des conseils départementaux et régionaux concernés. Ces derniers disposent de quatre mois pour émettre leur avis sur la question, l'absence d'avis donné étant alors considéré comme favorable. La création de la métropole est ensuite officialisée par décret, non pas par arrêté préfectoral comme pour les autres EPCI.

*métropolisation, quels contours juridiques ?*¹⁰⁸, autre que l'idée d'une rationalisation, c'est bien la nécessaire concurrence des territoires nationaux face aux régions européennes, qui expliquerait cette dynamique de métropolisation institutionnelle. « *Dans un contexte de globalisation, la métropole se veut une réponse juridique et institutionnelle à la problématique de la gouvernance des grandes aires urbaines [...] L'attractivité de la France passe inévitablement par le développement de ses métropoles* », de manière à faire de ces dernières les espaces moteurs de la croissance nationale. Interrogé sur l'instauration des métropoles, Michel DESTOT répondait lui aussi par cet argument¹⁰⁹. S'il évoque quant à lui les métropoles au sein de la loi MAPTAM, non plus au sens de la loi RCT, les enjeux restent néanmoins identiques.

Enfin, en complément des métropoles, la loi RCT prévoyait l'instauration de « pôles métropolitains », ces derniers étant pensés comme une forme assouplie et métropolitaine des syndicats mixtes existants. Régis par l'article L.5731-1 du CGCT, ils désignent des « *établissements publics constitués par accord entre des EPCI à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain* »¹¹⁰. Les pôles métropolitains représentent de fait une coopération souple et innovante pouvant à terme fédérer des territoires non contigus et favoriser leur compétitivité. Il existe néanmoins un seuil démographique à remplir. Selon les conditions prévues par la loi, « *le pôle métropolitain regroupe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants* »¹¹¹. Dans le cas où le pôle métropolitain est limitrophe avec un État voisin, l'article L.5731-2 prévoit aussi d'abaisser le seuil démographique de 300 000 à 50 000 habitants, pour encourager la coopération transfrontalière. Une dizaine de pôles métropolitains ont d'ailleurs déjà été créés à ce jour.

¹⁰⁸ LERIQUE Florence, *À l'heure de la métropolisation, quels contours juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2012, 231 p.

¹⁰⁹ Allocution de Michel DESTOT à l'Assemblée Nationale, première lecture du projet de loi MAPTAM, décembre 2013 : « *Sans opposer les territoires entre eux, il faut reconnaître que les grandes villes créent les richesses. Leur production économique est supérieure à leur poids démographique. De puissants flux de redistribution sont à l'œuvre et irriguent les territoires qui les environnent, amenuisant par là les oppositions entre l'urbain et le rural. Certaines grandes villes affichent des taux de croissance de plus de 2% et jouent indéniablement un rôle économique majeur pour notre pays [...] Demain, ces grandes agglomérations, dans une bonne synergie avec les régions, auront la taille suffisante pour se comparer à d'autres grandes métropoles européennes [...]* »

¹¹⁰ Article L.5731-1 du CGCT

¹¹¹ Article L.5731-2 du CGCT

Si les dispositions réformatrices de la loi RCT paraissaient à l'origine ambitieuses et devaient être capables de rationaliser le fonctionnement territorial français, cette loi fut néanmoins la cible de vives critiques dénonçant entre autres, les limites et les effets contreproductifs de cette réforme administrative.

II) La métropole selon la loi du 16 décembre 2010 : L'échec d'un projet ambitieux ?

Face à une opposition très marquée au Sénat lors des débats parlementaires, le projet de loi RCT s'est progressivement vidé de sa substance, pour aboutir *in fine* à un texte bien moins ambitieux que sa version initiale. En effet, la vision d'un gouvernement métropolitain très intégré ne se retrouve finalement que très peu dans la loi publiée au Journal Officiel (JO) le 16 décembre 2010. Si la loi RCT se présentait *a priori* comme une méthode pertinente de simplification territoriale, il semblerait qu'elle soit *a posteriori* à l'origine d'une complexification du millefeuille administratif pourtant dénoncé (A). De plus, le peu de traduction en pratique de cette loi, nous amène dans un second temps à nous interroger sur sa pertinence (B).

A) La métropole, entre fausse nouveauté et complexification de l'architecture décentralisée

Permettant initialement la simplification du célèbre millefeuille territorial constamment dénoncé, cette forme de supracommunalité a pourtant suscité les critiques les plus vives. Les premières critiques se sont notamment articulées autour de la « fausse nouveauté » incarnée par ces entités métropolitaines. En effet, comme le souligne l'avant-propos du rapport de l'INET¹¹², peu de différences, qu'elles soient juridiques ou fiscales, peuvent être dénombrées entre le statut de communauté urbaine, entité intercommunale jusque-là la plus intégrée, et celui de métropole au sens de la loi RCT. Souvent comparées à des communautés urbaines rénovées, les métropoles sont finalement bien loin des annonces réformatrices du gouvernement. Ainsi, le législateur n'aurait fait que complexifier le système actuel en instaurant une entité supplémentaire reposant sur des critères et des modes de fonctionnement relativement proches de ceux préexistants. C'est ainsi que Florence LERIQUE n'hésite pas à dénoncer un « *énième avatar d'intercommunalité* »¹¹³, tout comme

¹¹² INET, « *Le fait métropolitain : entre réalité géographique et enjeux institutionnels, quelles perspectives de gouvernance ?* », 2011, op.cit. p.42

¹¹³ LERIQUE Florence (dir), 2012, op.cit. p.33-37

l'AMF (Association des Maires de France) déplorant l'instauration d'une « strate supplémentaire » alors même que le projet promettait initialement une recherche de simplification. Dans son ouvrage *Le devenir des collectivités territoriales*¹¹⁴, Nelly FERREIRA s'interrogeait elle aussi sur cette innovation dans les termes suivants : « *Les métropoles, nouveauté pertinente ou fausse bonne idée ?* ». Si l'instauration métropolitaine avait vocation à simplifier l'intercommunalité, il semblerait néanmoins qu'elle soit venue complexifier l'architecture décentralisée, désormais comparée à un réel labyrinthe. Ce dernier point a poussé un certain nombre d'auteurs à remettre en cause la pertinence de la métropole. À titre d'illustration, Aurélie AVELINE et Véronique BRIAND considèrent dans leur article « *Réforme territoriale. L'intercommunalité au cœur de la réforme* », la métropole comme une réelle déception¹¹⁵, tandis que Michel VERPEAUX utilise lui les termes « *d'innovation manquée* »¹¹⁶ pour caractériser cette réforme pourtant ambitieuse.

Pour finir, la loi RCT n'étant autre que le volet territorial de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), cette vague de modernisation de l'Etat lancée en juillet 2007 par le Premier Ministre François FILLON, un certain nombre de critiques se sont également articulées autour de cette dimension. La métropole fut ainsi perçue comme une méthode de réduction des coûts, plutôt qu'une réelle volonté d'approfondir la décentralisation française. C'est cette position critique qu'adopte tout particulièrement Thomas FRINAULT dans son article « *La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis* », lorsqu'il affirme qu'« *au vu des enjeux économiques [...] il apparaissait clairement qu'une telle réforme devait être menée selon des critères autres qu'administratifs. L'initiative présidentielle pouvait surprendre, en raison d'une annonce faite dans le cadre d'un discours consacré aux effets de la crise financière de l'automne 2008, ce qui ne prédisposait pas nécessairement à traiter de la réforme des collectivités territoriales, et de son objet même. Évidente pour ses initiateurs, la nécessité d'une réforme du droit des collectivités territoriales pouvait en effet ne pas aller totalement de soi* ».¹¹⁷

Face à toutes les limites énoncées, il semblerait que la métropole version 2010 n'ait su

¹¹⁴ FERREIRA Nelly, *Le devenir des collectivités territoriales : La loi de réforme des collectivités territoriales (LRCT) : innovations, enjeux, complexité, contradiction*, Paris, éditions Gualino, 2012, 205 p.

¹¹⁵ AVELINE Aurélie, BRIAND Véronique, « Réforme territoriale. L'intercommunalité au cœur de la réforme », in *La Gazette des communes, des départements, des régions*, avril 2011, p.54-58

¹¹⁶ Michel VERPEAUX, *Collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, 2011, 190 p.

¹¹⁷ Thomas FRINAULT, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis », in *Métropolitiques.eu* [en ligne], 24 octobre 2012. Disponible : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de-2010-un.html> [Consulté le 6 juin 2015]

trouver la place que le législateur souhaitait initialement lui attribuer. De même, la quasi-absence de traduction en pratique de cette nouveauté institutionnelle, vient une nouvelle fois interroger la pertinence de celle-ci.

B) Une nouveauté juridique non traduite en pratique : l'unique exemple de la métropole Nice-Côte d'Azur

Au-delà des critiques précédemment évoquées concernant l'ajout d'une structure supplémentaire, l'échec de la métropole au sens de la loi du 16 décembre 2010 réside enfin dans sa quasi-absence de traduction sur le territoire national. En effet, seule la métropole de Nice Côte-d'Azur verra finalement le jour après promulgation de la loi. Créée par décret le 17 octobre 2011, cette métropole est née de la fusion entre trois EPCI à fiscalité propre déjà existants, *i.e.* entre la communauté urbaine Nice-Côte d'Azur et les trois communautés de communes du Mercantour, de la Tinée et de Vésubie. Cette entité métropolitaine agrandie compte dès lors 46 communes, soit l'équivalent de 546 000 habitants¹¹⁸. Interrogé par le quotidien *Nice-Matin* en janvier 2012 sur ce changement statutaire, le maire de Nice également président de la métropole Nice-Côte d'Azur, Christian ESTROSI, répondait par les termes suivants : « *Cet événement revêt un double sens historique. Nous sommes en train de réussir là où les rois, les princes, les comtes ont échoué pendant des siècles. Avec le seul dialogue comme arme, nous avons uni une partie du comté de Nice et ce que j'appellerais la Provence vençoise. L'autre événement, c'est que nous sommes les premiers à créer ce territoire librement consenti. Nous avons été les derniers pour la communauté d'agglomération [...] cette fois, nous sommes en avance sur tous les autres* »¹¹⁹.

Si Nice-Côte d'Azur est l'unique métropole à voir le jour en application de la loi RCT, les critiques sont pourtant récurrentes. Les opposants dénonçaient en effet un risque pour la démocratie locale au sein de cet EPCI qui serait au service, non pas de l'ensemble des

¹¹⁸ NAVAS Christine, « Nice-Côte d'Azur devient la première métropole en France », in *Les Echos*, 2 janvier 2012, Disponible sur : http://www.lesechos.fr/02/01/2012/LesEchos/21092-019-ECH_nice-cote-d-azur-devient-la-premiere-metropole-en-france.htm#Lj9Eu5Xric80FJai.99 [Consulté le 6 juin 2015]

¹¹⁹ *Nice-Matin*, « Christian ESTROSI: "La métropole, c'est un potentiel de 50.000 emplois sur dix ans", 2 janvier 2012. Disponible : <http://www.nicematin.com/article/economie/christian-estrosi-la-metropole-c'est-un-potentiel-de-50000-emplois-sur-dix-ans.729715.html> [Consulté le 6 juin 2015]

communes, mais principalement de la ville de Nice. Dans la bouche des opposants, la métropole devient régulièrement « *l'Estropole* »¹²⁰.

Etant donné que la loi RCT avait renoncé à inscrire l'automatisme de création des métropoles, laissant cette prérogative aux conseils municipaux, de nombreux EPCI ont finalement utilisé le terme de « métropole » dans leur dénomination institutionnelle, sans pour autant amorcer un quelconque changement statutaire (Lille métropole, Nantes métropole etc.). Alors même que huit aires urbaines répondaient aux critères démographiques, seule l'une d'entre-elles a pris le risque d'endosser ce nouveau statut à l'issue d'un vote à la majorité qualifiée de l'ensemble des conseils municipaux concernés.

Pourtant présentée comme la forme d'intercommunalité de demain, la métropolisation issue de la loi de 2010 n'aura finalement guère trouvé le succès escompté. L'alternance politique avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 2012 est par la suite venue réinterroger la portée de cette réforme territoriale initiée quelques années plus tôt. Ainsi, si les métropoles, principale innovation de la loi RCT, existent encore aujourd'hui, elles ont néanmoins fait l'objet d'une réelle redéfinition par la loi MAPTAM promulguée le 27 janvier 2014 dans le cadre de l'acte III de la décentralisation.

Section 2 : La loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 : Une généralisation des métropoles entre rupture et continuité

Suite aux élections présidentielles et législatives de 2012, la gauche nouvellement arrivée au pouvoir, a cependant repris cette thématique de la métropolisation de l'action publique. Avec un projet de loi souvent présenté comme l'acte III de la décentralisation, succédant en effet aux deux vagues précédentes¹²¹, l'alternance politique a ainsi tenté de généraliser les institutions métropolitaines nées sous le gouvernement précédent. S'inscrivant dans la continuité de la réforme précédente, cette loi MAPTAM promulguée le 27 janvier 2014, marque ainsi la résurgence politique de la question métropolitaine (I), bien que les

¹²⁰ CADIOU Stéphane, OLIVE Maurice, « Susciter un attachement à la commune. Les maires mobilisés contre la métropole », in TRAÏNI Christophe (dir.), *Émotions et expertises. Les modes de coordination des actions collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, pp 182-183

¹²¹ L'acte I de la décentralisation correspond aux lois DEFFERRE votées en 1982-1983. L'acte II correspond à la révision constitutionnelle de 2003 faisant de la France, une République décentralisée.

principales dispositions votées lors des débats parlementaires marquent pour beaucoup, une rupture avec la précédente réforme des collectivités territoriales (II).

I) Alternance politique et résurgence de la question métropolitaine

Interrogé en avril 2013 par la *Gazette des communes*, Jean-Marc AYRAULT alors Premier Ministre, n'hésitait pas à déclarer que « [...] la grande innovation de l'actuelle réforme territoriale c'est l'instauration des métropoles »¹²². L'acte III de la décentralisation promis par le président nouvellement élu, François HOLLANDE, reprenait ainsi la thématique de la métropolisation dans un projet de réforme territoriale tout aussi ambitieux que celui de son prédécesseur quelques années plus tôt (A). Mais tout comme la réforme précédente, le texte de loi MAPTAM a lui aussi du faire face à un certain nombre de critiques lors des longs débats parlementaires dont il fit l'objet (B).

A) Un projet de loi ambitieux dans le cadre de l'acte III de décentralisation

Un nouveau chantier de réforme administrative et territoriale fut donc initié par le Président François HOLLANDE au lendemain de son élection présidentielle, comme promis dans ses cinquante engagements de campagne. « *La réforme qui sera débattue reposera sur quatre principes : la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie* » avait-il déclaré. Tels doivent être les quatre piliers de la réforme territoriale, portée principalement par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise LEBRANCHU. Approuvée en conseil des ministres le 10 avril 2013, cette réforme communément présentée comme l'acte III de la décentralisation, se divise en trois projets de loi votés distinctement au Parlement¹²³.

Le premier volet de cette réforme, celui qui nous intéresse particulièrement dans le cadre de ce mémoire, fut promulgué fin janvier 2014. Désigné sous l'acronyme MAPTAM pour Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles, il vise principalement à faire de ces dernières, les principaux moteurs de la croissance nationale. Par

¹²² POTTIÉE-SPERRY Philippe, PAQUIER Jacques, « Décentralisation : "La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles" », in *La Gazette des communes*, avril 2013. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/162932/decentralisation-«%E2%80%89la-grande-innovation-c'est-l'instauration-de-metropoles%E2%80%89»-jean-marc-ayrault/> [Consulté le 23 mai 2015]

¹²³ « L'acte III de la décentralisation » [en ligne], Dossier de *La Gazette des communes*, novembre 2012, juin 2015. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/acte-iii-de-la-decentralisation-la-reforme-pas-a-pas/> [Consulté le 6 juin 2015]

conséquent, il s'inscrit pleinement dans la continuité de la réforme précédente, en réaffirmant en effet l'idée du « *big is beautiful* ». La loi MAPTAM vient ainsi préciser le statut métropolitain dans ses articles 12 à 53, en espérant le généraliser à l'ensemble des grandes intercommunalités françaises. Au-delà des métropoles, la loi MAPTAM vient aussi rétablir la clause générale de compétences, clause qui aurait du disparaître pour les régions et départements à l'horizon 2015. Enfin, l'article 3 de la loi se veut novateur, en instaurant des collectivités territoriales dites « *chef de file* », de manière à rendre plus intelligible la répartition des compétences (*e.g.* la région pour le développement économique et les transports, le département pour l'action sociale etc.). Pour finir, le texte initial prévoyait la création d'un Haut Conseil des Territoires (HCT), instance de concertation entre l'Etat et les collectivités. Cette disposition sera finalement retoquée en seconde lecture par le Sénat, ce dernier craignant une concurrence avec le HCT.

Complété par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la « *délimitation des nouvelles régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* », le second volet de la réforme est actuellement débattu au Parlement. Adopté en première lecture le 10 mars par l'Assemblée Nationale par 306 voix contre 238, puis par le Sénat le 2 juin dernier, le texte devrait être discuté en commission mixte paritaire avant la fin de l'été 2015. Ce second texte dit loi NOTRe pour « *Nouvelle Organisation Territoriale de la République* », se focalise principalement sur le renforcement des compétences régionales, de manière à ce que ces dernières puissent assumer pleinement leur rôle de « *chef de file* » dans des domaines donnés. Enfin, un dernier volet relatif à la démocratie locale et la transparence financière devrait être étudié au Parlement dans les mois à venir, une fois la loi NOTRe promulguée.

L'ensemble de ces dispositions, qu'elles s'inscrivent tant en rupture avec la loi de 2010 que dans sa continuité, connaissent elles aussi, un ensemble de critiques récurrentes entravant toute tentative d'institutionnalisation des métropoles au sein du pays administratif français.

B) Les critiques permanentes de la métropolisation, principal obstacle à son institutionnalisation

Comme pour la réforme territoriale menée par Nicolas SARKOZY, les débats parlementaires ont une nouvelle fois fait émerger critiques et autres vives oppositions. En effet, cette « nouvelle » métropole au sens de la MAPTAM ne vient pas mettre fin à l'empilement des structures administratives, principale critique avancée par le PS en 2010. C'est notamment ce paradoxe que dénonce Thomas FRINAULT dans son article « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué » : « *Dans un contexte où prédomine l'idée du surpeuplement du paysage politico-administratif local français, créer un nouveau rang de collectivités territoriales sans en supprimer un autre, apparaît difficilement concevable* »¹²⁴.

Pour le sénateur UMP du Val-de-Marne, Roger KAROUTCHI, cette décentralisation via l'affirmation des métropoles cacherait en réalité une dynamique de recentralisation, allant uniquement profiter aux grandes agglomérations et desservir de fait le reste des citoyens, pourtant attachés au principe de proximité muant l'intercommunalité¹²⁵. De même, pour le député UMP du Loiret, Serge GROUARD, cette loi MAPTAM ne ferait à terme, qu'aggraver les disparités et déséquilibres territoriaux déjà existants. « *Tout le centre de la France n'aura aucune métropole* » déclarait-il en effet. D'où le combat vain de ce dernier pour que l'agglomération d'Orléans accède au statut de métropole. Dans une dimension proche, les associations d'élus, principalement ruraux, se sont elles aussi montrées relativement critiques. Par exemple, « *l'AMF a toujours défendu une construction intercommunale forte au service des habitants qui ne nécessite absolument pas la création d'un niveau de collectivité supplémentaire* »¹²⁶. Cela fait référence à la perpétuelle résistance des élus locaux, souvent frileux et craignant un « *risque de vassalisation de leurs communes* »¹²⁷.

Enfin, les dernières critiques se sont articulées autour des chapitres relatifs aux statuts particuliers de certaines métropoles. Ces derniers iraient en effet à l'encontre du principe

¹²⁴ FRINAULT Thomas, 24 novembre 2012 *op.cit.*

¹²⁵ MARTIN Laure, « Projet de loi "métropoles" : le Sénat continue le travail de sape », in *La Gazette des communes*, 4 juin 2013. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/169770/projet-de-loi-metropoles-le-senat-continue-le-travail-de-sape/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

¹²⁶ ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, « Réforme territoriale : la commune doit rester l'échelon de proximité, de solidarité et de citoyenneté des habitants », Paris, 5 juin 2014

¹²⁷ FRINAULT Thomas, « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », in *metropolitique.eu* [en ligne], 27 janvier 2014. Disponible : <http://www.metropolitiques.eu/Avancees-et-verrouillages-la.html> [Consulté le 6 juin 2015]

même de rationalisation de la carte intercommunale *via* des structures intégrées et identiques. Cette « métropolisation » à la carte fut à plusieurs reprises dénoncée. L'introduction d'une différenciation au sein même des métropoles, initialement présentées comme un cadre juridique commun, viendrait complexifier une nouvelle fois le système intercommunal. C'est en ce sens que la loi MAPTAM marque une étape au regard des principes fondateurs de l'administration française, à savoir le principe d'uniformité, ici mis à mal par le législateur. « *Quand un principe a autant d'exceptions, c'est qu'il n'est pas bon !* » déclarait en ce sens André LAIGNEL, l'un des vice-présidents de l'AMF¹²⁸.

II) Les dispositions finales de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014

Finalement publiée au Journal Officiel le 28 janvier 2014, après validation par le Conseil Constitutionnel, et ce malgré quelques réserves¹²⁹, la loi de MAPTAM aura connu un certain nombre de réécritures au fur et à mesure des lectures parlementaires. Bien que Michel DESTOT se félicite que cette loi « *reconnaisse pour la première fois la réalité urbaine de notre pays* »¹³⁰, elle aura toutefois fait l'objet de plus de 900 amendements au Sénat, ce qui en fait le projet le plus amendé de l'année 2013. Alors que la ministre Marylise LEBRANCHU espérait « *une loi courte sans trop d'amendements parlementaires* »¹³¹, cette dernière fut vidée de ses dispositions phares. Il convient de fait de revenir sur les dispositions finales de cette loi MAPTAM, en instant en premier lieu sur l'automaticité de la création métropolitaine (A), ainsi que l'existence de statuts métropolitains dérogatoires (B)

A) L'automaticité du passage en métropole de droit commun

L'innovation de la loi MAPTAM, par opposition à la loi RCT, réside principalement dans le principe d'automaticité du passage en métropole de droit commun. Michel DESTOT saluait justement l'importance de cet acquis dans son allocution à l'Assemblée Nationale en

¹²⁸ GUILLEMAIN D'ECHON Emmanuel, « Réforme territoriale : l'AMF compte sur le Sénat pour rétablir l'équilibre », in *La Gazette des communes* [en ligne], 16 avril 2015. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/350482/reforme-territoriale-lamf-compte-sur-le-senat-pour-retablir-lequilibre/> [Consulté le 6 juin 2015]

¹²⁹ Le Conseil Constitutionnel a émis une réserve concernant la constitutionnalité du cumul des fonctions de président de la métropole lyonnaise et de maire de la ville de Lyon.

¹³⁰ DESTOT Michel, 2015, *op.cit.* pp.20-23

¹³¹ FORAY Jean-Baptiste, « Décentralisation : la loi "métropoles" validée, le prochain texte précisé », in *La Gazette des communes* [en ligne], 23 janvier 2014. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/217615/decentralisation-la-loi-metropoles-validee-le-prochain-texte-precise/> [Consulté le 6 juin 2015]

décembre 2013 : « *Premier acquis à préserver [...] est celui du caractère automatique de la nomination par décret des métropoles de droit commun, aux côtés des statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille. Sur le modèle de la création des premières communautés urbaines en 1966, il faut en effet que la loi d'affirmation des métropoles acte cette transformation et trouve ensuite sur nos territoires une application rapide, échelonnée au besoin selon les niveaux actuels d'intégration intercommunale* »¹³².

C'est ainsi qu'au 1^{er} janvier 2015, neuf métropoles de droit commun ont été créées par décret, en lieu et place des anciens EPCI à fiscalité propre. Cette création métropolitaine concerne les agglomérations de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg ainsi que Toulouse. Les métropoles de Lille (MEL - Métropole Européenne de Lille) et Strasbourg (Eurométropole) jouissent quant à elles, d'une reconnaissance juridique de leur caractère européen. Contrairement à la loi RCT exigeant un seuil démographique de 500 000 habitants au sein du périmètre de l'EPCI, la loi MAPTAM est quant à elle venue repenser le critère démographique comme unique élément caractéristique du fait métropolitain. « *Longtemps, la réforme envisagea de réserver ce statut aux seuls territoires dépassant les 400 000 habitants, contre 500 000 dans la loi de 2010, avant que le texte final prévoit la création au 1^{er} janvier 2015 de neuf métropoles de droit commun* »¹³³. Ainsi, la métropole au sens de la loi du 27 janvier 2014 permet le passage automatique en métropole pour tout EPCI à fiscalité propre déjà existant et formant « un ensemble de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants »¹³⁴. D'autres EPCI à fiscalité propre ne répondant pas entièrement à ces critères pourront éventuellement accéder au statut de métropole, à condition que la majorité des élus du conseil communautaire en fasse la demande. Les agglomérations de Montpellier et Brest étaient pensées comme de sérieuses prétendantes à ce « statut métropolitain sur demande », l'agglomération brestoïse de par son statut de chef-lieu de la Bretagne et celle de Montpellier puisque son EPCI central s'inscrit dans une zone plus de 400 000 habitants. Brest Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole ont donc elles aussi vu le jour au 1^{er} janvier 2015 (voir annexe n°6).

Toutes ces structures intercommunales de droit commun vont dès lors exercer en lieu et place des communes membres, un ensemble de compétences renforcées relevant de

¹³² Allocution de Michel DESTOT à l'Assemblée Nationale, décembre 2013, *op.cit.*

¹³³ FRINAULT Thomas, 27 janvier 2014, *op.cit.*

¹³⁴ Article L.5217-1 du CGCT

domaines variés. Mais l'innovation majeure en termes de compétences, réside dans la possibilité pour ces dernières d'exercer des compétences relevant, non pas de l'échelon communal, mais bien de l'échelon départemental, régional voir étatique en cas de transferts par convention. En plus de ces nouvelles métropoles de droit commun, s'ajoutent également des structures métropolitaines régies par des dispositions qui leur sont propres.

B) L'existence de statuts dérogatoires : les métropoles du Grand Paris, du Grand Lyon et d'Aix-Marseille-Provence

Derrière le vocable « métropole » se cache des réalités diverses. En effet, aux métropoles de droit commun, s'ajoutent trois EPCI régis par un statut particulier, l'ensemble formant ainsi « le Top 14 » pour reprendre l'analogie avec le championnat de rugby français faite par Emmanuel CHION¹³⁵. Ainsi, les métropoles du Grand Lyon, d'Aix-Marseille-Provence ainsi que la future métropole du Grand Paris sont toutes trois régies par un *statut sui generis*.

Premièrement, la métropole de Lyon, régie par les articles 26 et suivants de la loi MAPTAM, a succédé au 1^{er} janvier 2015, à la fois à l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon, mais également au département du Rhône sur le périmètre de la métropole. Cette entité nouvelle, unique en son genre, endossera sur ce territoire, l'intégralité des compétences départementales. En dehors du périmètre de la métropole, le département du Rhône continuera néanmoins à exercer ses compétences. Complétée par une ordonnance du 19 décembre 2014, la métropole lyonnaise regroupe désormais 59 communes, soit environ 1,3 millions d'habitants¹³⁶. Véritable projet politique défendu par l'actuel maire de Lyon et président du Grand Lyon, Gérard COLLOMB (PS), ainsi que par l'ancien président du Conseil Départemental du Rhône, Michel MERCIER (UMP), cette métropole lyonnaise est à l'heure actuelle *sui generis*, dans le sens où elle a abouti à l'instauration d'une collectivité territoriale. Malgré son intitulé, elle devient bel et bien une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 71 alinéa 1^{er} de la Constitution, et non pas un EPCI. « *Au sein de ses 59 communes, tout sera fusionné : les compétences, les budgets, les personnels...*

¹³⁵ Entretien n°4 avec Emmanuel CHION, directeur adjoint à la communication au sein de Grenoble Alpes Métropole.

¹³⁶ BURLET Laurent, « Métropole de Lyon, ce qu'il faut savoir sur ce big bang territorial », in *Rue89Lyon* [en ligne], 31 décembre 2014. Disponible : <http://www.rue89lyon.fr/2014/12/31/metropole-de-lyon-ce-qui-faut-savoir-sur-ce-big-bang-territorial/#titre5> [Consulté le 6 juin]

L'événement sera mémorable. Pour une fois en France, on aura réussi à retirer une couche de notre fameux millefeuille administratif » déclarait au magazine *L'Express*, le maire Gérard COLLOMB¹³⁷. Véritable laboratoire territorial, cette métropole lyonnaise pourrait à terme inspirer d'autres métropoles françaises, cherchant à se substituer au département dans leur périmètre d'intervention.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) allant voir le jour au 1^{er} janvier 2016, devrait être issue de la fusion entre la communauté urbaine de Marseille et cinq autres structures intercommunales¹³⁸, soit un ensemble de 90 communes représentant une aire urbaine de près de 1,8 millions d'habitants pour 3 148 km². Majoritairement portée par le sénateur-maire UMP de Marseille, Jean-Claude GAUDIN, la naissance de cette métropole à statut particulier fut néanmoins chaotique, comme le souligne l'article de Nicolas DOUAY, « *Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur* »¹³⁹. Face à un projet principalement défendu par la ville-centre, le soutien des élus locaux s'est fait rare. La réticence à toute coopération intercommunale est ancienne, tel que le souligne l'historique réalisé par Maurice OLIVE et Jean-Pierre OPPENHEIM dans leur chapitre « *La communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain*¹⁴⁰ ».

Face au risque de voir la ville de Marseille, étendre son emprise sur l'ensemble du département, une coalition rassemblant 109 dès 119 maires des Bouches-du-Rhône, dont la maire UMP d'Aix-en-Provence, Maryse JOISSAINS-MASINI, s'est vivement opposée au projet de métropole. Un certain nombre d'élus s'étaient également fédérés sous la bannière de l'Union des Maires du 13, soutenue principalement par l'AMF. Huit des neuf présidents d'intercommunalités concernés par la fusion craignaient en effet « *de perdre avec la métropole leurs richesses et leurs prérogatives au profit de Marseille, sa violence, ses*

¹³⁷ FELTIN-PALAS Michel, « Grand Lyon la métropole : La face cachée de la transformation », in *L'Express* [en ligne], 1^{er} janvier 2015. Disponible : http://www.lexpress.fr/region/grand-lyon-la-metropole-la-face-cachee-de-la-transformation_1634981.html [Consulté le 6 juin 2015]

¹³⁸ Communautés d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, de Salon Etang de Berre Durance, du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, du Pays de Martigues et le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence

¹³⁹ DOUAY Nicolas, « *Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur* », in *metropolitiques.eu* [en ligne], 18 décembre 2013. Disponible : <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html> [Consulté le 6 juin 2015]

¹⁴⁰ OLIVE Maurice, OPPENHEIM Jean-Pierre, « La communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », in NÉGRIER Emmanuel, BARAIZE François (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp.31-66

systèmes politiques et ses 24 % de personnes vivant sous le seuil de pauvreté »¹⁴¹. La question de la fiscalité est de loin la plus problématique concernant la métropole phocéenne. En effet, les élus redoutent que la métropole AMP utilise les fonds des communes membres les plus riches pour combler le déficit financier de sa ville-centre. Seul le recours à l'inter-territorialité a permis de trouver un compromis entre les acteurs locaux et l'Etat. Afin de répondre aux revendications des maires de l'agglomération, la métropole Aix-Marseille-Provence devrait connaître une reterritorialisation en deux espaces dotés d'un conseil élu.

Enfin, la métropole du Grand Paris, est certainement l'entité ayant suscité le plus de débats par sa création, création venant d'être reportée au 1^{er} janvier 2017 suite à la seconde lecture de la loi NOTRe au Sénat. Premier Ministre, Jean-Marc AYRAULT avait confié à *La gazette des communes* toute la nécessité de l'instauration de cette métropole francilienne : « *La France a besoin d'une grande métropole mondiale à Paris pour traiter la question du logement et contribuer au rayonnement mondial de la capitale* »¹⁴². Cette structure métropolitaine devrait regrouper 123 communes issues de la petite couronne parisienne, à savoir les trois départements de la Haute-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Les dix-neuf EPCI disparaîtront ainsi au profit de cette structure parisienne.

L'opposition au projet du Grand Paris fut très marquée chez l'UMP, ainsi que dans une moindre mesure chez l'UDI, craignant l'instauration d'un « *nouveau monstre bureaucratique* » pour reprendre l'image utilisée par Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET¹⁴³. Front de Gauche et écologistes EELV ont également manifesté leur réticence en s'abstenant lors du vote en première lecture, tandis que le Sénat avait quant à lui rendu copie blanche en supprimant l'ensemble des dispositions par voix d'amendement. Le projet du Grand Paris sera finalement réintégré à la suite d'un incessant débat au sein de la commission des lois. Ce Grand Paris, s'il est créé, devrait endosser des compétences stratégiques, notamment en matière de rayonnement du territoire. En revanche, les compétences dites de proximité,

¹⁴¹ « Marseille-Provence 2013 - La future métropole en coulisse », in *Le Point* [en ligne], 11 janvier 2013. Disponible : http://www.lepoint.fr/dossiers/arts/marseille-2013/marseille-provence-2013-la-future-metropole-en-coulisse-11-01-2013-1612532_1053.php [Consulté le 6 juin 2015]

¹⁴² POTTIÉE-SPERRY Philippe, PAQUIER Jacques, « Décentralisation : "La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles" », in *La Gazette des communes*, avril 2013 [en ligne]. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/162932/decentralisation-«%E2%80%89la-grande-innovation-c'est-l'instauration-de-metropoles%E2%80%89»-jean-marc-ayrault/> [Consulté le 23 mai 2015]

¹⁴³ KITAEFF Richard, « Le projet actuel du grand paris : un nouveau monstre bureaucratique », in *L'Hémicycle* [en ligne], 31 Octobre 2013. Disponible : <http://www.lhemicycle.com/3782-le-projet-actuel-du-grand-paris-un-nouveau-monstre-bureaucratique/> [Consulté le 6 juin 2015]

devraient être laissées aux communes membres. La métropole du Grand Paris reste encore aujourd'hui sujette à de vives critiques, principalement concernant l'hégémonie de la capitale et l'éloignement de la structure face aux franciliens (déficit de proximité). Les interrogations demeurent donc sur l'avenir de cette dernière.

Dans cette première partie, il convenait de questionner la métropolisation de l'action publique, c'est-à-dire, interroger l'institutionnalisation progressive dans le Code Général des Collectivités Territoriales, d'une réalité initialement géographique. Nous sommes pour cela revenus dans un premier temps sur la causalité entre la dynamique d'urbanisation croissante et l'avènement de l'intercommunalité en France. Dans le cas de l'agglomération grenobloise, l'intercommunalité n'est autre que le fruit d'un processus long et chaotique de rapprochement politique entre les communes membres. Se présentant comme l'incarnation juridique du fait métropolitain, la métropole fut également la cible d'un grand nombre de critiques. Parfois perçue comme une reconfiguration forcée de l'action publique territoriale, l'instauration de cette innovation intercommunale ne fut pas de tout repos. Malgré des objectifs ambitieux, notamment en termes de simplification et de rationalisation du paysage administratif, la métropole doit aujourd'hui faire face à quelques réalités territoriales. Entre enjeux politiques, jeu politique et électoral ou encore défis symboliques et cognitifs, la métropolisation de l'action publique française n'est pas encore au bout de ses peines.

Le cas de l'agglomération grenobloise et sa mutation statutaire, illustre par ailleurs, toute la difficulté soulevée par la mise en œuvre concrète de cette métropolisation de l'action publique. C'est sur cette dimension que se focalisera la seconde partie de ce mémoire.

SECONDE PARTIE :
UNE RECONFIGURATION MÉTROPOLITAINE EN MUTATION
Entre enjeux territoriaux, jeu politique et défis symboliques

Au-delà de la dimension urbaine et institutionnelle de la métropolisation, il convient de s'interroger sur la mise en œuvre concrète de cette dernière au sein de l'agglomération grenobloise. L'année 2015 marque en effet l'an 1 de cette métropole créée par décret au 1^{er} janvier.

Ce changement statutaire est généralement présenté comme une mutation stratégique pour l'agglomération, facilitant en effet l'insertion de cette dernière, tant au niveau de la région Rhône-Alpes qu'à l'échelle nationale. Il s'agissait donc de « *changer d'aire pour changer d'air* » afin de reprendre la formule utilisée par Grenoble Alpes Métropole lors des débats sur la réforme territoriale organisés au cours de l'été 2011. Néanmoins, cette reconfiguration métropolitaine soulève en pratique un certain nombre de difficultés. D'autant plus, comme l'a souligné Emmanuel CHION au cours de notre entretien : « *Le changement est bien plus complexe pour Grenoble Alpes Métropole que pour les autres entités métropolitaines. Elle a en effet deux marches à monter. Nous étions jusque-là une communauté d'agglomération très peu intégrée, alors que nous devenons directement une métropole, sans passer au préalable par la case communauté urbaine* »¹⁴⁴.

Cette reconfiguration territoriale imposée par la loi du 27 janvier 2014 est donc venue réinterroger le fonctionnement intercommunal grenoblois. Du redécoupage de sa carte intercommunale, à l'extension du périmètre de l'EPCI, en passant par une réflexion autour des compétences endossées, la métropolisation grenobloise doit aujourd'hui faire face à un ensemble des défis plus ou moins complexes (Chapitre 1).

Cependant, au-delà des enjeux techniques soulevés par le renouvellement intercommunal, se pose enfin un défi bien plus complexe à solutionner, celui de l'identité. Nous verrons donc dans un second temps, que la difficulté majeure issue de cette rénovation de l'action publique, réside principalement dans la capacité pour Grenoble Alpes Métropole, à faire émerger un véritable intérêt métropolitain (Chapitre 2).

¹⁴⁴ Entretien n°4 avec Emmanuel, directeur adjoint de la communication au sein de Grenoble Alpes Métropole

CHAPITRE 1 : UNE RECONFIGURATION TERRITORIALE IMPOSÉE PAR LE LÉGISLATEUR : LA QUESTION DU REDÉCOUPAGE TERRITORIAL ET DES COMPÉTENCES EXERCÉES

Comme le soulignait le président de Grenoble Alpes Métropole, également maire de Pont-de-Claix, Christophe FERRARI, lors de ses vœux pour l'année 2015 : « *Depuis le 1^{er} janvier au matin, notre communauté d'agglomération s'est transformée en métropole. Sans révolution, sans même vous en apercevoir, le changement s'est opéré sur l'ensemble du territoire des 49 communes* »¹⁴⁵. Si le passage à un nouveau statut au 1^{er} janvier 2015 n'a pas engendré de bouleversement majeur le jour J, il ne faut pas pour autant nier l'ampleur des conséquences induites par un tel changement. Ainsi, le renouvellement de l'action publique grenobloise s'est principalement opéré en amont, notamment dans le cadre de l'élargissement du périmètre d'action de l'intercommunalité, mais aussi du fait des élections municipales et communautaires s'étant tenues fin mars 2014 (Section 1). Au-delà de ces enjeux territoriaux, politiques et électoraux, le renouvellement de l'action publique grenobloise passe également au travers d'une nette redéfinition des compétences stratégiques endossées par la métropole nouvellement créée. Persistent toutefois quelques vides juridiques concernant cette dernière thématique (Section 2).

Section 1 : Un élargissement antérieur à la mutation institutionnelle dans un contexte d'élections municipales

Nous affirmions précédemment que l'année 2015, an 1 de la métropole grenobloise, était une année charnière pour l'institution. La naissance de la métropole s'est en effet faite, à l'épreuve de certain nombre d'obstacles, territoriaux ou purement politiques. Cependant, entre l'élargissement de son territoire de 28 à 49 communes membres (I), ainsi que le renouvellement de son conseil communautaire lors des élections locales des 23 et 30 mars 2014 (II), nous pourrions *in fine* affirmer, que l'année 2014 incarne certainement davantage, le tournant intercommunal de *La Métro*.

¹⁴⁵ *MÉTROSCOPE*, magazine institutionnel de Grenoble Alpes Métropole, n°112, janvier-février 2015, pp.3-4

I) Entre adhésion et rejet : la grande fusion intercommunale du 1^{er} janvier 2014

Du 1^{er} janvier 2014, date de l'élargissement du périmètre intercommunal grenoblois de 28 à 49 communes membres, au 1^{er} janvier 2015, date officielle du passage en métropole, Grenoble Alpes Métropole a connu de longues périodes de mutation. Face à des changements, à la fois rapides et complexes, la position des différents acteurs concernés a été plurielle. Concernant l'élargissement du périmètre d'action (A) et le passage en métropole, les acteurs locaux ont difficilement trouvé un terrain d'entente. Du rôle moteur joué au niveau national par l'AMGVF, présidée à l'époque par Michel DESTOT, à la vive réticence des élus locaux de l'agglomération grenobloise (B), la mutation statutaire de Grenoble Alpes Métropole n'a pas fait l'unanimité.

A) De 28 à 49 communes membres, un périmètre intercommunal élargi

Contrairement aux idées reçues, la grande fusion intercommunale du 1^{er} janvier 2014, soit un an avant le passage de l'agglomération en métropole, ne peut être uniquement considérée comme condition préalable à l'obtention du statut métropolitain. En effet, l'élargissement du périmètre de l'agglomération de 28 à 49 communes, après vote des conseils municipaux, n'est pas directement lié à la loi MAPTAM. *A contrario*, l'élargissement du périmètre intercommunal n'est autre qu'une réponse aux objectifs fixés par la loi RCT du 16 décembre 2010. En effet, comme nous l'avons rappelé, autre que la création des métropoles et pôles métropolitains, la loi RCT prévoyait également l'achèvement de la carte intercommunale, avec à la fois une diminution du nombre de structures intercommunales *via* leur élargissement, mais aussi leur généralisation. À terme, l'ensemble du pays devait être couvert, d'une manière ou d'une autre, par un maillage intercommunal. C'est notamment ce que rappelait Radia DOUAD, chargée du projet métropolitain, prospective et stratégie territoriale au sein de Grenoble Alpes Métropole : « *Nous n'avons pas fusionné pour passer en métropole. Nous n'avons pas non plus intégré pour passer en métropole. En revanche, nous avons répondu à l'objectif de la loi RCT [...] Il faut donc comprendre que cette fusion s'est préparée en amont, bien qu'elle ait été effective au 1^{er} janvier 2014. En 2010, lorsque nous avons commencé à évoquer cette dernière, la MAPTAM était encore bien loin [...] À la base, l'objectif n'était certainement pas d'atteindre un quota ou un seuil démographique minimal, mais bien d'achever la carte intercommunale en*

recherchant la cohérence de notre bassin de vie grenoblois »¹⁴⁶. D'autant plus que, comme elle le souligne une nouvelle fois, la question de l'élargissement n'est pas si récente. L'idée d'une fusion entre Grenoble Alpes Métropole et la communauté de communes du Sud Grenoblois se pose depuis près de quinze ans. De même, l'ancien Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de 2007-2008 proposé par le préfet de département, prévoyait également une telle modification territoriale.

Par arrêté préfectoral en date du 23 octobre 2013¹⁴⁷, en application du SDCI de 2011¹⁴⁸, le territoire de Grenoble Alpes Métropole a par conséquent fusionné avec deux autres EPCI moins intégrés : la communauté de communes du Balcon Sud de Chartreuse (autrement dit les communes du Sappey-en-Chartreuse, de Mont-Saint-Martin, de Proveysieux, du Quaix-en-Chartreuse et Sarcenas) ainsi que la communauté de communes du Sud Grenoblois comprenant quant à elle 14 communes membres¹⁴⁹. Bien que la CDCI (Commission Départementale de Coopération Intercommunale) ait proposé en 2011, le rattachement des communes de Saint-Martin-d'Uriage, de Miribel-Lachâtre ainsi que Chamrousse à ce nouvel EPCI métropolitain, leurs conseils municipaux respectifs ont finalement voté contre l'intégration. À titre d'illustration, le conseil municipal de Saint-Martin-d'Uriage s'est en décembre 2011 prononcé à l'unanimité contre la fusion avec *La Métro*, estimant préférer l'identité de Belledonne, à celle du bassin de vie grenoblois. D'autant plus, « *qu'avec la présence majoritaire de petites, voire de très petites communes* », le conseil municipal de Saint-Martin-d'Uriage craignait de voir en cette nouvelle métropole, « *un simple guichet pour les communes, sans réelle politique communautaire* »¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Entretien n°3 avec Radia DAOUD, chargée du projet métropolitain au sein de Grenoble Alpes Métropole

¹⁴⁷ Arrêté préfectoral n°2013296-0009 du 23 octobre 2013 portant fusion de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole et des communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois

¹⁴⁸ Les SDCI furent instaurés pour faciliter l'achèvement de la carte intercommunale. Préparés par les préfets de département en collaboration avec les CDCI (Commissions Départementales de Coopération Intercommunale), ils nécessitent l'approbation des conseils municipaux et communautaires avant leur mise en application.

¹⁴⁹ La communauté de communes du Sud Grenoblois est née le 1^{er} Janvier 2003 et n'est autre qu'une extension de l'ancienne communauté de communes du Plateau créée au 1^{er} Janvier 1995. Au moment de la fusion avec Grenoble Alpes Métropole, le Sud Grenoblois comprenait 14 communes : Bresson, Brié-et-Angonnes, Champagnier, Herbeys, Jarrie, Montchaboud, Notre-Dame-de-Commiers, Notre-Dame-de-Mésage, Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, Saint-Georges-de-Commiers, Saint-Pierre-de-Mésage, Séchilienne, Vaulnaveys-le-Bas, Vaulnaveys-le-Haut ainsi que la commune de Vizille. À noter que la commune de Laffrey s'est finalement rattachée à son ancienne communauté de communes d'appartenance, celle de Matheysine.

¹⁵⁰ Propos de Gérard GIRAUD, adjoint à l'intercommunalité de Saint-Martin-d'Uriage, « Non à la Métro. Pourquoi ? », in *Bulletin municipal de Saint Marin d'Uriage*, hiver 2012, n°130

Depuis le 1^{er} janvier 2015, Grenoble Alpes Métropole regroupe 49 communes de taille variée, soit environ 440 000 habitants au sein d'une aire urbaine de 665 000 habitants¹⁵¹ et ce, pour environ 546 km² de territoire, dont 60% issu de l'intégration des 21 communes supplémentaires¹⁵². L'ensemble de ces éléments font de Grenoble Alpes Métropole, la 11^{ème} agglomération de France. Cependant comme le soulignait Radia DAOUD, avant sa fusion, Grenoble Alpes Métropole dépassait déjà la barre des 400 000 habitants : « *Nous n'avions finalement guère besoin des deux autres EPCI pour aller au delà des 400 000, puisque nous étions déjà à 404 000 habitants. Et même en les intégrant, nous n'avons pas dépassé le seuil des 450 000 habitants dont il était parfois question lors des débats parlementaires concernant la MAPTAM* ». En soit, le critère démographique ne doit donc pas être considéré comme le principal motif de l'élargissement du périmètre intercommunal grenoblois.

Enfin, l'extension de ce périmètre au-delà du traditionnel « Y Grenoblois » aboutira finalement à une réalité territoriale différenciée. En effet, avec l'entrée des communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse ainsi que du Sud Grenoblois, l'hétérogénéité de l'espace intercommunal s'est indéniablement accrue. Grenoble Alpes Métropole allie désormais des communes de petites tailles majoritairement rurales (Vif, Saint-Georges-de-Commier etc.), des communes de montagnes (Le Sappey-en-Chartreuse), des communes dites périurbaines (Noyarey, Saint-Egrève etc.), ainsi que des communes de tailles supérieures pleinement urbaines, telles que Grenoble, Échirolles ou encore Saint-Martin-d'Hères¹⁵³. Cette hétérogénéité se retrouve également dans le peuplement des communes, où les amplitudes sont marquées. Comme le souligne Bastien DALMASSO, chargé de mission participation à Grenoble Alpes Métropole, « *les populations communales oscillent aujourd'hui entre 87 habitants (Mont-Saint-Martin) et 158 249 (Grenoble). Près d'un tiers de la population de l'agglomération vit également dans la commune centre qu'est Grenoble. La population se concentre enfin au cœur de l'agglomération et diminue à mesure que l'on s'en éloigne* »¹⁵⁴.

Le tableau ci-dessous résume la répartition démographique au sein du nouveau périmètre de Grenoble Alpes Métropole.

¹⁵¹ Au premier janvier 2012, le recensement de l'INSEE faisait état de 439 974 habitants dans cette « nouvelle Métro ».

¹⁵² Des cartes sont disponibles en annexes n° 7 et 8.

¹⁵³ DALMASSO Bastien, *La participation citoyenne dans une intercommunalité au prisme de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole*, rapport de stage Master 1, Grenoble, Institut d'Etudes politiques de Grenoble, 2014, pp.11-12

¹⁵⁴ *Ibid.*

Population	Moins de 1000	Entre 1 000 et 5 000	Entre 5 000 et 10 000	Entre 10 000 et 50 000	Plus de 50 000
Nombre de communes	13	17	10	8	1

Source : DALMASSO Bastien, *La participation citoyenne dans une intercommunalité au prisme de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole*, rapport de stage Master 1, Grenoble, Institut d'Etudes politiques de Grenoble, 2014, p.11

Pour finir, cette diversité territoriale amène enfin à questionner la cohérence de ce nouveau découpage et l'existence ou non, de points communs entre toutes ces communes. *En effet, existe-t-il une identité partagée entre ces dernières ? Alors que celles-ci sont parfois séparées par plus de 40 kilomètres de distance, comment assurer l'unité et la cohérence d'un territoire dont le périmètre d'action ne cesse de s'étendre ?* C'est notamment sur cette thématique de l'identité intercommunale que s'axera notre réflexion au cours d'une dernière partie. Aux enjeux de l'élargissement s'ajoute indéniablement la position des élus locaux. Relativement réticents à l'ensemble de ces évolutions, les élus locaux se sont généralement positionnés de manière à freiner la métropolisation institutionnelle de Grenoble Alpes Métropole.

B) La réticence des élus locaux, frein à l'institutionnalisation de la métropole

Bien que l'idée de la fusion ne date pas d'hier, sa mise en œuvre s'est néanmoins faite dans la douleur. Les avis furent largement divisés, tant concernant l'extension du périmètre d'action que le changement de statut lui-même. Si la nouvelle métropole grenobloise répond à une réflexion et un redécoupage en termes de bassin de vie, un certain nombre de communes et leurs élus se sont montrés réfractaires à une telle évolution. Daniel BESSIRON, élu Parti de Gauche au conseil municipal d'Échirolles, dénonçait à titre par exemple, un « *diktat de Bruxelles* », une « *concurrence entre territoire, au détriment d'autres villes et surtout des citoyens* »¹⁵⁵. Radia DAOUD témoignait ainsi du décalage perceptible entre la réalité de la fusion et le discours politique tenu par les élus locaux grenoblois, avant de nuancer cependant son propos : « *il est compréhensible que les petits refusent de se faire manger par le grand*

¹⁵⁵ « Pour la dissolution de la métropole », in *Le Postillon* [en ligne], décembre 2013, n°23. Disponible sur : <http://www.lepostillon.org/Pour-la-dissolution-de-la.html> [Consulté le 6 juin 2015]

méchant loup. Les débats houleux qui ont pu se tenir peuvent aisément se comprendre »¹⁵⁶. Stéphane CADIOU et Maurice OLIVE dans leur chapitre « Susciter un attachement à la commune : Les maires mobilisés contre la métropole »¹⁵⁷ reviennent également sur le combat des élus, principalement ruraux ou périurbains, contre la réforme territoriale en œuvre, combat que les auteurs comparent à la « *défense d'une cause perdue* ». Ainsi, ils mettent en avant la manière dont, au-delà d'éventuels intérêts corporatifs, les élus locaux ont cherché à mobiliser le registre des émotions et de l'identité pour dénoncer la menace métropolitaine, phénomène qu'ils nomment une « *mobilisation politique territorialisée* ».

Concernant le périmètre grenoblois, la communauté de communes du Sud Grenoblois a été plus réticente que le Balcon Sud de Chartreuse. Si ce derniers a rendu sa délibération validant la fusion au début de l'année 2012, celle du Sud Grenoblois trainera jusqu'au milieu de l'année 2013. Cette fusion sera à plusieurs reprises comparée à une annexion. Danielle MANTONNIER, conseillère municipale de la commune de Champ-sur-Drac (ex-communauté de communes du Sud Grenoblois) affirmait appréhender l'entrée de sa commune au sein de Grenoble Alpes Métropole, de peur que la structure concoure uniquement au dynamisme de la ville-centre. « *On rentre dans une grosse machine* » avait-elle affirmé¹⁵⁸. S'ajoute à cela, la critique d'un volontarisme étatique et d'une territorialisation perçue comme forcée. Cette réticence locale est néanmoins compréhensible, d'autant plus en période de crise. C'est ainsi qu'Alain FAURE, interrogé par le magazine institutionnel *Gre.mag* sur ces réticences locales, répondait : « *Chacun diabolise son voisin et la métropole constitue un bouc émissaire assez commode, surtout en période de crise. C'est un saut dans l'inconnu en rupture avec notre façon de faire confiance aux institutions et de tisser des liens entre les habitants et les élus* »¹⁵⁹.

Tout le dilemme des élus locaux réside en ce sens. En effet, comme le souligne Alain FAURE dans son article « *Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux* »¹⁶⁰, le décalage entre l'élan réformateur et sa perception par les élus, trouve sa principale explication dans les sentiers de dépendance existants, obstacles au moindre changement de l'action

¹⁵⁶ Entretien n°3 avec Radia DAOUD, chargée du projet métropolitain au sein de Grenoble Alpes Métropole.

¹⁵⁷ CADIOU Stéphane, OLIVE Maurice, in TRAÏNI Christophe (dir.), 2015, *op.cit.*

¹⁵⁸ DESRAYAUD Léa, « *Métro, la fin des maires ?* », in *Particité*, 23 mars 2015 [en ligne]. Disponible sur : <http://media.particite.fr/?p=944> [Consulté le 10 juin 2015]

¹⁵⁹ FAURE Alain, « *Un destin partagé par 500 000 personnes* », in *Gre.mag*, décembre-janvier 2015, n°2

¹⁶⁰ FAURE Alain, « *Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux* », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2012, p.99-107

publique locale . « *En changeant d'aire, les élus locaux redoutent de "perdre la face " dans les joutes politiques locales ; en changeant d'ère, ils craignent que leur commune perde son âme et son identité collective* » déclarait Alain FAURE. L'idée d'un *path dependence* au sens de Paul PIERSON¹⁶¹ apparaît comme l'une des explications principales à la réticence, aussi bien des élus communaux face à toute entité supracommunale dangereuse pour les communes les plus petites, que celle des élus ruraux face à l'expansion urbaine et ses effets pervers.

Cependant, comme le souligne Nicolas KADA, professeur en droit public à l'université de Grenoble, les communes réfractaires au passage en métropole, « *oublie cependant qu'au quotidien, elles font déjà pleinement partie de l'agglomération : où travaillent leurs habitants ? Où leurs enfants font-ils leurs études ? Où viennent s'oxygéner les urbains ?* »¹⁶². Malgré les craintes, justifiées ou non, la réflexion en termes de bassin de vie cohérent, ne peut que difficilement être contestée. C'est ainsi qu'après vote en conseil municipal, 29 des 49 communes concernées par la fusion se sont finalement positionnées pour, tandis que 19 autres ont voté contre l'élargissement. La moitié des conseils municipaux représentant plus de 2/3 de la population totale étant toutefois atteinte, la fusion fut, malgré les réticences locales, effective au 1^{er} janvier 2014. Si la réticence des élus locaux a parfois freiné la métropolisation institutionnelle de l'agglomération, la position de l'AMGVF est quant à elle venue contrebalancer cette tendance.

C) Le rôle de l'AMGVF, accélérateur de l'institutionnalisation métropolitaine grenobloise

À ces réticences locales s'oppose *a contrario*, le rôle moteur joué par l'AMGVF, pendant longtemps présidée par l'ancien député-maire de Grenoble, Michel DESTOT. Comme il aime à le rappeler, si Grenoble n'est pas une capitale régionale, l'agglomération dispose néanmoins de tous les atouts nécessaires pour devenir une véritable métropole¹⁶³. Ces différents atouts (économiques, universitaires, technologiques etc.), ont par ailleurs fait l'objet de la conférence « *Grenoble, une métropole européenne ?* » organisée en novembre dernier

¹⁶¹ PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », in *The American political science review*, 2000, n°94, pp.99-107

¹⁶² DESRAYAUD Léa, « Métro, la fin des maires ? », 2015, *op.cit.*

¹⁶³ Interview de Michel DESTOT, 1^{er} janvier 2015, *op.cit.*

par l'Université Populaire Européenne de Grenoble (UPEG)¹⁶⁴. Dans son ouvrage *Ma passion pour Grenoble, une métropole du XXIème siècle*¹⁶⁵, Michel DESTOT revient sur ce qu'il désigne lui-même comme l'une des plus grandes réussites, *i.e.* l'accès de l'agglomération grenobloise au statut de métropole. Le député de l'Isère revient également sur les avantages arrachés pour Grenoble Alpes Métropole au cours des négociations parlementaires¹⁶⁶ : « *J'ai eu cœur à porter mes convictions nourries de l'expérience grenobloise. Je les aies défendues auprès du Président de la République, des membres du gouvernement, d'élus, de personnalités...* ».

Parmi les différentes batailles dont il fait état, l'une des plus importantes réside dans la définition des critères d'éligibilité des métropoles. Comme nous l'avons précédemment montré, l'agglomération grenobloise ne remplissait pas entièrement les seuils démographiques dont il était régulièrement question au Parlement. Ainsi, l'un des points majeurs défendus par Michel DESTOT, fut la prise en compte, non pas uniquement du critère démographique, mais principalement des fonctions métropolitaines présentes au sein du bassin de vie (présence de pôles universitaires, de pôles de compétitivité, de centres hospitaliers reconnus etc.). Il insista notamment sur cet aspect lors de notre rencontre : « *Ce ne sont pas les villes les plus grandes qui sont forcément les moteurs les plus importants [...] Les grandes villes sont certes riches, mais concentrant aussi de fortes inégalités sociales. Il fallait donc faire attention à ce point. Les capacités de développement des métropoles ne sont pas uniquement liées au seul critère démographique. Bien sûr qu'une masse critique minimum est nécessaire, mais il faut au-delà de cela, avoir les capacités d'assurer à la fois le développement économique mais aussi le développement social. Et ce fut ma première bataille à l'Assemblée Nationale* ».

C'est en ce sens que Michel DESTOT a également défendu l'automatisme du passage en métropole pour les entités jouissant de fonctions métropolitaines stratégiques. En effet, en

¹⁶⁴ Conférence « *Grenoble, une métropole européenne ?* », organisée par l'UPEG et Grenoble Alpes Métropole, en partenariat avec les associations étudiantes GEM en débat et Les Jeunes Européens Isère, novembre 2014. Intervenants suivants : Claus HABFAST (Vice-président de Grenoble Alpes Métropole à la recherche, l'enseignement supérieur, l'Europe et aux équipements communautaires), Anna PRAT (directrice de Torino Strategica, en charge des grands projets urbains de Turin), Céline ROZENBLAT (docteur en géographie, université de Lausanne), Jean-Pierre GILLET (vice-président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble) et Olivier CATEURA (chargé de mission Innovation chez Tenerrdis)

¹⁶⁵ DESTOT Michel, 2015, *op.cit.*

¹⁶⁶ Ibid. pp.20-27

l'absence de ce principe d'automaticité, peu d'entités, pourtant devenues métropoles au 1^{er} janvier 2015, n'auraient vues le jour. Enfin, quant à savoir si l'une de ses casquettes, *i.e.* de maire de la ville de Grenoble, député de la 3^{ème} circonscription de l'Isère ou président de l'AMGVF, aurait fait pencher la balance en faveur du passage de l'agglomération grenobloise en métropole, Michel DESTOT reconnaît le rôle moteur joué par le cumul de ces trois fonctions.

En conclusion, les défis soulevés par ce rapide passage en métropole furent nombreux. Entre dysfonctionnement issus de l'élargissement antérieur, vive réticence et craintes des élus locaux puis rôle moteur de l'AMGVF et de Michel DESTOT, la métropolisation institutionnelle de l'agglomération grenobloise s'est finalement avérée complexe. En outre, les élections municipales et communautaires s'étant tenues les 23 et 30 mars 2014, n'ont fait qu'accentuer les difficultés induites par une telle mutation de l'action publique.

I) Suite aux élections municipales, quelle réalité politique pour Grenoble Alpes Métropole ?

Les dimanches 23 et 30 mars 2014 se sont tenues des élections municipales et communautaires charnières, tant pour la ville-centre, Grenoble, que pour l'ensemble de l'agglomération en pleine mutation. En effet, l'élargissement intercommunal précédemment développé, est venu sensiblement modifier le jeu politique grenoblois (A). Au-delà d'impacter l'équilibre politique en place, le passage de l'agglomération grenobloise en métropole de droit commun, soulève également une indéniable interrogation en termes de leadership politique. *Quel leader politique pour cette métropole nouvellement créée ?* (B).

A) Impact et déséquilibre politiques suite à l'élargissement métropolitain

Du fait de l'élargissement du territoire de 28 à 49 communes, la répartition des sièges au sein du conseil communautaire a naturellement du être repensée, engendrant ainsi, un réel impact politique. Les déséquilibres induits par la fusion intercommunale se retrouvent également dans le fonctionnement même de l'institution, comme le mentionnait Radia DAOUD : « *Même à l'intérieur de La Métro, le débat a été difficile. En effet, intégrer des territoires nouveaux veut aussi dire redistribuer le nombre de sièges au conseil*

communautaire, ce qui peut correspondre à une perte de sièges, et donc par extension une perte de pouvoir pour certaines communes »¹⁶⁷.

L'extension du périmètre intercommunal a ainsi fait voler en éclat l'équilibre politique en place. Une force nouvelle semble émerger, celle des petites communes de la métropole¹⁶⁸. Bien que sur les 124 élus communautaires disposant d'un mandat de six ans, la ville-centre dispose, du fait de son poids démographique, du plus grand nombre de représentants (31 élus), une éventuelle coalition entre les plus petites communes disposant d'un ou deux élus pourraient à terme concurrencer les villes plus importantes (Grenoble, Fontaine, Echirolles ou encore Saint-Martin-d'Hères). Le tableau suivant résume la nouvelle répartition des élus communautaires au sein du conseil de Grenoble Alpes Métropole :

<i>Nombre d'élus communautaires</i>	1	2	3	4	7	31	Total
<i>Nombre de communes</i>	20	20	5	1	2	1	49

Sources : Gre.mag, décembre-janvier 2015, n°2, p.18

En plus de cette nouvelle répartition des sièges, plutôt favorable à une coalition des petites communes, les élections municipales et communautaires de mars 2014, organisées sur le modèle du fléchage électoral, sont également venues renouveler, voire bouleverser, les tendances politiques traditionnelles. Dans un premier temps, la ville-centre a basculé aux mains des écologistes EELV, alors même que les sondages annonçaient une large victoire du socialiste Jérôme SAFAR, successeur désigné de Michel DESTOT. Avec 40,03% des voix recueillies par sa liste écologique et citoyenne « *Grenoble, une ville pour tous* », Eric PIOLLE devint le tout premier maire écologiste d'une ville de plus de 150 000 habitants, et ce après 19 ans de municipalité socialiste¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Entretien n°3 avec Radia DAOUD, chargée du projet métropolitain, prospective et stratégie territoriale au sein de Grenoble Alpes Métropole.

¹⁶⁸ Entretien n°1 avec Bastien DALMASSO, chargé de mission Participation au sein de Grenoble Alpes Métropole

¹⁶⁹ BESSE-DESMOULIÈRES Raphaëlle, CAZI Émeline, « À Grenoble, l'écologiste Éric PIOLLE arrache la ville au PS », in *Le Monde* [en ligne], 30 mars 2015.

Disponible sur : http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/30/grenoble-les-ecolos-arrachent-la-ville-au-ps_4389380_1828682.html#etWKF9f5absdsy5b.99 [Consulté le 7 juin 2015]

Comme le soulignait Bastien DALMASSO, « *l'élargissement a fait voler en éclat l'équilibre politique. Une nouvelle force est arrivée, une troisième force si je puis dire, celle des petites communes, avec une opposition de droite bien plus marquée. Le fait que la ville centre soit tombée aux écologistes n'est pas non plus négligeable. Après ces élections, la majorité politique apparaît relativement fragilisée* ». En effet, la traditionnelle dichotomie entre Parti Communiste et Parti Socialiste, sur laquelle s'était construite l'intercommunalité grenobloise, n'existe plus clairement. Le conseil communautaire nouvellement élu se répartit désormais entre les écologistes d'EELV, l'UMP, le PS, le Parti Communiste Français/Front de Gauche ainsi que le Front National (deux élus métropolitains), ce dernier ayant fait son entrée au conseil suite à ces élections charnières. La répartition exacte des différents groupes politiques siégeant au conseil métropolitain est disponible en annexe numéro 9. Enfin, le bureau politique et ses huit membres est désormais fermé à l'opposition, contrairement à la coutume ouvrant le bureau politique aux communes traditionnellement marquées à droite que sont Domène, Corenc et Meylan. « *Ce changement n'est pas négligeable et pourrait à terme entraver le bon fonctionnement de l'institution et la mise en œuvre de ses différents projets de territoire* » ajoutait pour finir Bastien DALMASSO.

B) Une métropole à la recherche d'un leadership politique ?

Avec cette fusion et la modification des sièges en conseil communautaire, se pose indéniablement la question du leadership politique au sein de l'institution. Ce changement de majorité politique nous amène inévitablement à nous interroger sur l'avenir des décisions politiques prises au sein de Grenoble Alpes Métropole, entre rupture et continuité. Assurant la pérennité de la tradition selon laquelle la présidence de l'intercommunalité n'est jamais assurée par le maire de la ville-centre, Christophe FERRARI, maire PS de Pont-de-Claix, a succédé avec 80 des 124 voix recueillies au second tour, à Marc BAIETTO, ce dernier ayant été battu à la mairie d'Eybens¹⁷⁰.

Il apparaît ici pertinent de s'interroger sur l'avenir de *La Métro* face à cette nouvelle majorité alliant socialistes, écologistes (principalement grenoblois), communistes et élus des petites communes (groupe ADIS – Agir pour un Développement Intercommunal Solidaire), soit quatre des sept groupes politiques présents au sein de la nouvelle assemblée. Comme le

¹⁷⁰COROLLER Catherine, « Le socialiste Christophe FERRARI élu président de la Métro de Grenoble », *Libération* [en ligne], 25 avril 2014. Disponible : http://www.liberation.fr/politiques/2014/04/25/le-socialiste-christophe-ferrari-elu-president-de-la-metro-de-grenoble_1004746 [Consulté le 2 juin 2014]

mentionnait Marc BAIETTO, interrogé sur *France Bleu Isère* en avril 2014, l'enjeu n'est pas uniquement de savoir qui préside, mais autour de quel projet la majorité se fédère, « *ce qui est d'autant plus difficile aujourd'hui, contrairement à la situation antérieure, étant donné qu'aucun groupe ne s'impose réellement en tant que majorité* ». Tout l'enjeu réside dans la complexe définition d'un projet métropolitain porté par un pacte majoritaire, afin de répondre à la question « *Qu'attend-on aujourd'hui de cette nouvelle construction territoriale ?* »¹⁷¹.

Bien que le maire de Grenoble n'assume pas la présidence, le nombre d'élus de la ville-centre amène néanmoins à s'interroger sur la position de cette dernière au sein de la structure intercommunale. En effet, lors de sa campagne électorale, Eric PIOLLE avait à plusieurs reprises témoigné sa réticence envers la construction métropolitaine, souvent dénoncée pour son manque de transparence et son « *caractère confiscatoire pour les citoyens* »¹⁷². Sans pour autant revenir sur le passage en métropole, le programme de la liste « *Grenoble, une ville pour tous* », entendait ainsi faire de Grenoble Alpes Métropole, « *un outil de coopération et de mutualisation des services et équipements publics* »¹⁷³. Or cet objectif pourrait *in fine* rentrer en tension avec l'idée d'un réel projet politique porté par l'EPCI, comme le souhaitent les défenseurs d'une intégration métropolitaine plus approfondie. Michel DESTOT confiait en ce sens, sa crainte d'un retour en arrière à cause de l'absence de leadership politique, qu'il soit ou non incarné par la ville-centre : « *[...] Je crois que la mise en place de ces métropoles nécessite un engagement politique fort. Tout ne se fait pas par décret, il faut ensuite une volonté politique indéniable, ce qui est un peu contradictoire avec le « small is beautiful » (ndlr : défendu dans le programme électoral d'Eric PIOLLE) [...] Il ne faut pas réduire la métropole à un syndicat de communes [...], ce n'est pas l'esprit de la métropole. Il faut défendre des fonctions intégrées pour tirer vers le haut l'ensemble, avec la volonté de l'intégrer de plus en plus sur le plan politique et institutionnel. La métropole, c'est être porteur d'un véritable projet politique, sinon à quoi bon appeler cela une métropole, si elle endosse finalement les mêmes prérogatives qu'un simple syndicat intercommunal ?* »¹⁷⁴.

¹⁷¹ CROZEL Nicolas, Interview de Marc BAIETTO, *France Bleu Isère*, 18 avril 2014. Podcast disponible sur : <http://www.francebleu.fr/infos/municipales/marc-baietto-je-ne-dirai-pas-non-la-presidence-du-conseil-general-1458657> [Consulté le 2 juin 2015]

¹⁷² MULLER Agathe, « Grenoble: pour PIOLLE, la Métro doit être "un outil de coopération intercommunale", in *Grenews*, 15 février 2014. Disponible sur : <http://www.citylocalnews.com/actualite/2014/02/15/la-liste-d-eric-piolle-s-inquiete-de-l-intercommunalite> [Consulté le 2 juin 2015]

¹⁷³ Programme électoral de la liste écologiste et citoyenne « *Grenoble, une ville pour tous* » : <http://unevillepourtous.fr/le-projet/ce-que-nous-ferons-de-la-metropole/>

¹⁷⁴ Entretien n°5 avec Michel DESTOT

D'un point de vue prospectif, il est possible de s'interroger sur le futur projet de territoire de Grenoble Alpes Métropole, projet nécessitant un réel travail de compromis. En ce sens, le premier discours de président tenu par Christophe FERRARI, revêtait une dimension écologiste notable, évoquant notamment sa volonté « *de construire une agglomération exemplaire et durable* ». Alors que beaucoup redoutaient la difficulté pour le président actuel de composer avec cette délicate majorité, et la forte présence du groupe EELV, Christophe FERRARI déclarait un an après son élection : « *Je ne suis pas l'otage d'Eric PIOLLE et Eric PIOLLE n'est pas mon otage* », tout en dressant un bilan extrêmement positif du fonctionnement de la majorité en présence.

Section 2 : Des compétences stratégiques endossées par la métropole grenobloise

L'an 1 de la métropole s'est, comme nous venons de le résumer, articulée autour d'enjeux politiques et électoraux. Cependant, le passage en métropole s'est aussi accompagné d'une réflexion plus technique sur les compétences endossées par l'EPCI. Bien que l'extension des compétences exercées par l'institution concoure à terme, au renforcement de ses prérogatives et sa gouvernance urbaine (I), cette redistribution nouvelle amène néanmoins à s'interroger sur la place des métropoles, au sein du paysage administratif français. Entité chimérique entre la structure intercommunale et la collectivité territoriale à part entière, Grenoble Alpes Métropole semble par ses compétences, s'inscrire dans des rapports régionaux et départementaux encore incertains (II).

I) Une gouvernance urbaine consolidée par des compétences métropolitaines

Malgré l'absence de clause générale de compétences, Grenoble Alpes Métropole dispose désormais d'un champ d'action étendu et stratégique. La gouvernance des grandes aires urbaines se voit renforcée et légitimée dans son action par l'accroissement de ces compétences métropolitaines. Ainsi, aux transferts de compétences de plein droit (A) s'ajouteront éventuellement des compétences auparavant endossées par le département, la région ou l'Etat central. Cependant, un flou juridique, voire quelques incohérences, persistent encore concernant cette dernière possibilité, pourtant prévue dans la loi du 27 janvier 2014 (B).

A) Le transfert de compétences métropolitaines de plein droit

« Ce passage en métropole n'est pas sans déplacer de petites montagnes. Il implique en particulier un transfert de compétences des villes à la métropole dans quatre principaux domaines : économie, urbanisme, énergies, espace public »¹⁷⁵ titrait le magazine institutionnelle de la ville de Grenoble, afin d'expliquer de manière pédagogique, les conséquences de cette mutation. Ce changement de statut, au-delà de l'extension du périmètre d'action, recouvre également le transfert d'un certain nombre de compétences, des 49 communes membres vers Grenoble Alpes Métropole, consolidant dès lors les attributions de cette dernière.

En plus des compétences qu'elle exerçait déjà par transfert (e.g. espaces naturels, gestion des transports urbains, pollution de l'air, nuisances sonores, gestion des déchets, habitat et logements d'intérêt communautaire, assainissement etc.), *La Métro* est désormais l'échelon d'exercice des compétences suivantes : développement économique, la mise en œuvre du PLH (Plan Local de l'Habitat), voirie, parking couverts et stationnement, recherche et enseignement supérieur, politique de la ville, gestion de l'eau potable, tourisme et promotion du territoire, Marché d'Intérêt National (MIN), conception et mise en œuvre du PLU (Plan Local d'Urbanisme) ainsi que du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Les 49 communes membres de l'EPCI conservent néanmoins des compétences dites de proximité, telles que la compétence action sociale (Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), crèches, personnes âgées), la compétence santé, la compétence école (construction, entretien, périscolaire, cantine etc.), la compétence sport (équipements et subventions des clubs), police municipale, État civil, propreté urbaine ainsi que la compétence culture (bibliothèques, musées, salles de spectacle et d'événementiel)¹⁷⁶.

Étant donné que Grenoble Alpes Métropole est régie comme tout EPCI, par un principe de spécialité fonctionnelle et territoriale, la métropole ne peut agir que dans le champ des compétences précédemment listées et ce, uniquement dans le périmètre défini par son statut. En revanche, par application de son principe d'exclusivité, Grenoble Alpes Métropole est la seule à pouvoir agir dans ces domaines, qui deviennent ainsi un champ d'action préservé. Plusieurs entités ne pouvant endosser une même compétence, les 49 communes de l'EPCI se sont donc vues dessaisir de l'exercice de ces fonctions.

¹⁷⁵ *Gre.mag*, magazine institutionnel de la ville de Grenoble, décembre-janvier 2015, n°2, pp.16-24

¹⁷⁶ Une infographie résumant la répartition de toutes ces compétences est disponible en annexe n°10.

Pour la plupart, ces transferts de compétences à l'échelon supracommunal sont justifiés pour mener à bien, un projet de territoire cohérent, tel que le confiait Christophe FERRARI à *Gre.Mag* au lendemain de son élection à la présidence : « *La métropole, dotée de compétences urbanisme et mobilité, et chef de file du développement économique, pourra mener une véritable stratégie d'aménagement qui ne privilégie pas une partie de l'agglomération au détriment d'une autre. Une solidarité vis-à-vis des habitants également, à travers le pilotage de la politique de la ville et des projets de rénovation urbaine, outils essentiels de résorption de la précarité* »¹⁷⁷. Concernant la compétence urbanisme, Grenoble Alpes Métropole sera dorénavant en charge de la mise en œuvre d'ici 2020, du PLUI (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal). Les PLU étaient jusque-là à la charge des communes. Si la délivrance des permis de construire restera une compétence communale, la désignation des espaces prioritaires en termes d'aménagement et de rénovation urbaine reviendra à l'EPCI. À cette compétence s'ajoute un autre champ d'action stratégique, celui de la gestion des 80 zones d'activité économique (*e.g.* attraction des entreprises, aides à leur implantation etc.). L'avantage de ce transfert réside dans la définition, d'un seul et unique interlocuteur au sein du territoire, facilitant la lisibilité de ce dernier (*e.g.* le MIN devient métropolitain). Enfin, Grenoble Alpes Métropole bénéficiera de la compétence tourisme, élément essentiel permettant d'assurer la promotion du territoire métropolitain, tant au niveau national qu'à l'étranger (*e.g.* gestion des cinq offices du tourisme présentes sur le territoire)¹⁷⁸.

Pour finir sur ces compétences transférées de plein droit, quelques contradictions et incohérences peuvent être dénombrées. En effet, si Grenoble Alpes Métropole endosse désormais la compétence tourisme, la gestion du téléphérique de la Bastille, reste néanmoins une compétence exclusive de la ville de Grenoble, alors même que la Bastille n'est autre que le lieu touristique le plus attractif de l'ensemble du territoire métropolitain. De même, pour donner une illustration similaire, si la voirie a été transférée à *La Métro*, la compétence propreté urbaine reste quant à elle une compétence exclusivement communale. Or, cela peut être à l'origine d'une interrogation sur le rôle joué par chaque échelon. Par exemple, lors des impressionnantes crues de l'Isère début mai 2015, la rivière avait atteint son niveau le plus haut depuis presque quinze ans, inondant de fait l'ensemble des berges. Inondées et devant être déblayées, toute la question était de savoir si cela relevait des compétences de la ville de Grenoble (propreté urbaine) ou celles de Grenoble Alpes Métropole (voirie).

¹⁷⁷ *Gre.Mag*, magazine institutionnel de la ville de Grenoble, décembre-janvier 2015, n°2, *op.cit.*

¹⁷⁸ Voir infographie en annexe numéro 10

À ces compétences transférées de plein droit des communes membres à la métropole, s'ajoute la possibilité d'endosser par convention, des compétences facultatives issues d'autres échelons administratifs.

B) La possibilité d'endosser des compétences facultatives : une question juridique en suspens

Le régime juridique des métropoles se complexifie une fois supplémentaire avec la possibilité pour ces dernières, d'endosser en plus des compétences de plein droit issues des communes membres, des compétences facultatives liées à des transferts spécifiques. En effet, la loi MAPTAM du 27 janvier 2015 prévoit la possibilité pour toutes les métropoles de droit commun, d'exercer de manière facultative, des compétences issues des départements (e.g. missions d'action sociale, aides aux jeunes en difficulté, actions de prévention etc.), des régions ainsi que de l'Etat central (e.g. logement). Découlant d'échelons supramétropolitains, cette dynamique revêt une dimension ascendante et contribue ainsi au renforcement de la gouvernance des grandes aires métropolitaines.

Bien que cette disposition soit innovante, sa mise en application reste encore relativement floue. Thomas FRINAULT, dans un article précédemment cité, s'interrogeait justement sur ce principe : « *Mais que recouvre, plus concrètement, ce changement de statut ? [...] Ce transfert de compétences est essentiellement conventionnel, de sorte que rien ne peut se faire sans l'accord des parties concernées, la plupart n'étant pas disposées à se "déshabiller" au profit des métropoles* ». ¹⁷⁹ C'est ainsi qu'un vide juridique persiste encore sur les compétences que pourrait bien endosser à terme Grenoble Alpes Métropole. La loi NOTRe devrait donner un premier éclairage de cette nouvelle répartition des compétences pour une métropole dont la place au sein de l'architecture décentralisée est constamment questionnée.

¹⁷⁹ FRINAULT Thomas, in *metropolitiques.eu*, 27 janvier 2014, *op.cit.*

II) « Une collectivité territoriale qui ne dit pas son nom ? »¹⁸⁰ : Entité chimérique au sein de rapports régionaux et départementaux complexes

À la lumière des éléments présentés, la nette distinction entre EPCI et collectivité territoriale n'est pas toujours pertinente concernant les métropoles. Avec les réformes territoriales successives, la confusion est par ailleurs grandissante. Dans l'ouvrage *À l'heure de la métropolisation, quels contours juridiques ?*¹⁸¹, Florence LERIQUE et ses collègues questionnent ainsi la réalité juridique de la métropole, en la présentant telle une « *fiction juridique* » ou encore une « *collectivité territoriale qui ne dit pas son nom* ». Pour les auteurs, la métropole reprendrait en partie les ambitions issues du rapport BALLADUR de 2009, sans pour autant assumer pleinement sa mutation en véritable collectivité territoriale. Une fois n'est pas coutume, la réforme semble une nouvelle fois inachevée et a perdu de sa consistance¹⁸².

Face à une telle ambiguïté, il est pertinent de questionner la réalité de cette entité chimérique, au travers de ses relations avec les autres échelons territoriaux. Par un périmètre étendu et des compétences accrues, la métropole se rapproche de la collectivité territoriale, d'autant plus que son instauration questionne l'équilibre territorial en place (A). Plus spécifiquement, l'existence de deux entités métropolitaines au sein de la région Rhône-Alpes, *i.e.* la métropole de Lyon et Grenoble Alpes Métropole, amène également à questionner leur relation institutionnelle et politique, entre coopération et concurrence (B).

A) *L'instauration des métropoles, une menace pour l'équilibre territorial ?*

Dans l'ouvrage de Florence LERIQUE, la métropole est souvent comparée à une chimère, référence à la fois à l'utopie de son ambition initiale, mais aussi à l'hybridité de sa forme et son statut. « *Tout comme la chimère emprunte ses attributs à différents animaux, la métropole emprunte ses caractéristiques propres tant à la collectivité territoriale qu'à l'établissement public* » déclarait l'auteur de manière imagée. Une confusion entre EPCI et collectivité territoriale aurait été induite par le législateur avec la loi RCT, confusion réaffirmée par la MAPTAM du 27 janvier 2014. En effet, bien qu'elles ne jouissent pas d'une

¹⁸⁰ LERIQUE Florence, (dir.), *À l'heure de la métropolisation: quels contours juridiques ?*, Paris, éd. L'Harmattan, Paris, 2012, 243 p.

¹⁸¹ *Ibid.* p.23-38

¹⁸² TRAÏNI Christophe (dir.), *Émotions et expertises : les modes de coordination des actions collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, pp.171-186

clause générale de compétences, la diversité des compétences métropolitaines, les en rapproche grandement. Le principe de spécialité régissant les EPCI doit dans le cas de la métropole, être relativisé. Se pose dès lors, la question de la cohérence du statut d'établissement public, et non de collectivité territoriale, aux vues de l'ampleur des compétences et des objectifs politiques poursuivis.

Dans un second temps, l'avènement des structures métropolitaines vient également soulever la question de leurs relations et interactions avec les autres échelons territoriaux. En effet, l'instauration des métropoles est venue concurrencer les autres niveaux administratifs, tant pour des raisons politiques qu'économiques. Entre des régions dont les compétences ne cessent de se renforcer, ce qui fait notamment l'objet de la loi NOTRe actuellement en débat, et des métropoles en pleine affirmation, *où les départements se placent-ils désormais ?* Thomas FRINAULT déclarait sur le couple régions-intercommunalités renforcées au cœur des réformes territoriales : « *Alors que les conseils généraux étaient traditionnellement opposés à l'accroissement du pouvoir régional, la "menace" semble désormais venir d'un "front métropolitain"*¹⁸³. Face à ce constat, il convient de s'interroger sur la viabilité et la pérennité du département, ce dernier étant progressivement dessaisi de l'exercice d'une partie de ses compétences.

Face à une synergie entre régions et métropoles, le département pourrait-il à terme disparaître ? La question n'est pas récente mais suscite toujours des débats passionnés. En 2008, la commission pour la libération de la croissance française, dite commission ATTALI, préconisait déjà une simplification de l'organisation territoriale *via* la suppression des départements dans les dix prochaines années. Plus récemment, Manuel VALLS répondait à cette interrogation, en affirmant la disparition pure et simple des départements à l'horizon 2021, annonce par la suite tempérée lors des débats parlementaires. Ainsi, le projet de loi NOTRe évoquait pendant un temps, la suppression totale des départements, avant de proposer finalement, la suppression éventuelle des conseils départementaux au sein des territoires entièrement couverts par une structure métropolitaine, imitant ainsi la métropole de Lyon. C'est sur ce point qu'insistait en effet François HOLLANDE lors de l'un de ses discours à Tulle : « *Dans les grandes agglomération (...), que signifient encore les frontières*

¹⁸³ FRINAULT Thomas, in *metropolitiques.eu*, 27 janvier 2014, *op.cit.*

départementales ? Pourquoi garder des niveaux superposés quand un seul peut être efficace ?
»¹⁸⁴.

Enfin, à la question « *la métropole est-elle une collectivité territoriale en devenir ?* », les réponses sont multiples. Fervent partisan d'une transformation des métropoles en collectivités de plein exercice dont le président serait l'incarnation, Michel DESTOT voit dans une telle mutation, à l'horizon 2026, le moyen de faire des métropoles, une véritable réussite¹⁸⁵. *A contrario*, l'AMF reste hostile à une évolution si radicale : « *Les structures intercommunales doivent conserver des compétences d'attribution, transférées par les communes ou conférées par la loi. Elles ne peuvent en aucun cas devenir des collectivités de plein exercice, faute de quoi la commune disparaîtra* »¹⁸⁶. Les obstacles sont nombreux, entre la crainte des communes de disparaître et celle des territoires ruraux non pourvus d'une métropole.

La pertinence des départements semble devoir s'appréhender au cas par cas, dans une logique de différenciation. Selon Radia DAOUD, ce débat sur la place des départements se posera inévitablement dans les années à venir, une fois la loi NOTRe stabilisée et les élections régionales de décembre 2015 tenues, point sur lequel s'accorde également Alain FAURE. Ce dernier considère en effet la redéfinition des régions comme l'une des réformes les plus importantes depuis les lois DEFFERRE de 1982-1983 : « *Nous passons d'un modèle asphyxiant à un modèle où la région est désormais trop grande pour être influencée par les départements. Les métropoles et leurs régions vont ouvrir un nouveau dialogue* »¹⁸⁷. L'introduction des métropoles, et leur généralisation, sont ainsi venues repenser l'équilibre territorial traditionnel. Les métropoles suscitent donc une réflexion sur les relations entre les échelons décentralisés, mais également entre les métropoles entre-elles.

B) *Deux métropoles pour une région : Grenoble et Lyon entre concurrence et coopération*

¹⁸⁴ François HOLLANDE, discours sur la réforme de l'organisation du territoire, Tulle, 18 janvier 2014

¹⁸⁵ DESTOT Michel, 2015, *op.cit.* p.170

¹⁸⁶ Communiqué de presse de l'AMF, 21 janvier 2009 relatif au rapport BALLADUR, in Thomas FRINAULT, 27 janvier 2014, *op.cit.*

¹⁸⁷ Entretien n°2 avec Alain FAURE, chercheur en sciences politiques à PACTE et au CNRS

L'agglomération grenobloise doit-elle avoir peur du « *grand méchant Lyon* », pour reprendre les termes utilisés au milieu des années 1990, lorsqu'il était à l'époque question de l'élargissement du périmètre de l'ancienne communauté urbaine lyonnaise ?

Le cas de la région Rhône-Alpes est intéressant, dans le sens où elle est actuellement l'unique région à contenir en son sein deux métropoles, bien que cette spécificité rhônalpine soit remise en cause par les découpages régionaux issus de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015¹⁸⁸. Avec les treize nouvelles régions, Rhône-Alpes ne sera plus la seule dans cette situation. Cette particularité territoriale soulève une question majeure concernant les relations entretenues entre les métropoles lyonnaise et grenobloise. *Entre concurrence territoriale, rivalité ou coopération mutuelle, quant est-il de ce rapport métropolitain ?*

Si historiquement, la concurrence entre les deux villes est sévère, l'ensemble des personnes interrogées s'accordent toutes pour affirmer que cette relation concurrentielle entre Grenoble Alpes Métropole et le Grand Lyon, n'est en réalité que peu crédible, tant concernant leur taille que leur nature. Ainsi, « *le Grand Lyon est totalement l'opposé de Grenoble Alpes Métropole en termes de métropolisation [...] Le Grand Lyon est une intercommunalité ancienne, puissante et structurée, avec une identité métropolitaine pensée depuis longtemps, un président qui est également le maire de la ville-centre etc. [...] Le Grand Lyon s'est tout de suite pensé comme un projet politique au service d'une ville-centre, assumant pleinement son leadership, tandis que Grenoble Alpes Métropole s'est pendant longtemps pensée au service des communes* » confiait en ce sens Bastien DALMASSO. La différence entre les deux entités rend la comparaison hasardeuse.

« *Nous ne sommes pas du tout sur un effet de concurrence, mais davantage dans une logique d'inspiration et de complémentarité dans tout ce qui touche à l'économie, la répartition des pôles de compétitivité, des spécifications etc.* » avançait également Radia DAOUD. La position de bon élève endossée par le Grand Lyon pourrait presque devenir, dans une logique de *benchmarking*, une stimulation pour Grenoble Alpes Métropole. Sur le plan de la communication et du marketing territorial, la métropole lyonnaise est en effet leader. « *Evidemment, on regarde beaucoup ce que fait le Grand Lyon. Ils ont réellement un*

¹⁸⁸ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id> [Consulté le 10 juin 2015]

temps d'avance sur l'aspect vente et promotion du territoire. Ils sont clairement un exemple. Du coup on s'inspire, on se regarde, c'est relativement normal » confiait Emmanuel CHION.

Enfin, si par sa taille, Grenoble Alpes Métropole n'apparaît pas capable de concurrencer la métropole lyonnaise, une rivalité intra-régionale n'est pas pour autant souhaitable. Dans son article « La guerre métropole-région aurait-elle lieu ? »¹⁸⁹, Daniel NAVROT rappelle en ce sens, qu'une métropole ne peut être forte qu'à condition de s'inscrire au sein d'une région puissante, et inversement. Puisqu'affaiblir l'une reviendrait à affaiblir l'autre, une rivalité inter-métropoles au sein de la région Rhône-Alpes ne ferait qu'affaiblir son dynamisme global : « *Ne transformons pas un bel avantage en source inépuisable de conflits. Plus que jamais, les rivalités ou concurrences ont vocation à être dépassées* ».

En conclusion, la reconfiguration territoriale imposée par le législateur soulève un ensemble défis et dysfonctionnements au sein du territoire grenoblois. Entre répartition des compétences, présence de doublons et complexité des relations entretenues avec les échelons territoriaux voisins, Grenoble Alpes Métropole est aujourd'hui dans l'obligation d'apporter des solutions purement techniques à l'ensemble de ces problématiques si elle veut, à termes, garantir le renouvellement de son action publique locale. Néanmoins, à ces défis s'ajoute également une dimension plus symbolique, voire cognitive, à laquelle La Métro doit aussi faire face pour assurer la pérennité de son institution.

¹⁸⁹NAVROT Daniel, « La guerre métropole-région aurait-elle lieu ? », in *Lettre hebdomadaire interrégionale d'information publique*, n°1107-1108, 22 novembre 2013. Disponible en PDF sur : <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/200/files/2013/12/PRAM-1.pdf> [Consulté le 10 juin 2015]

CHAPITRE 2 : L'INDISPENSABLE CONSTRUCTION D'UN INTERÊT MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS : PRÉMICES D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE

En juillet 2014, une délibération du conseil métropolitain est venue réaffirmer la nécessité d'associer les habitants de l'agglomération à la construction de cette métropole, en proposant notamment la mise en œuvre « *d'instances de délibération afin de réfléchir à une échelle qui n'est plus limitée à la commune* »¹⁹⁰. Or ce passage de l'échelle communale traditionnelle à l'échelle métropolitaine encore jeune, n'est pas si aisé. La rénovation de la gouvernance territoriale passe au travers d'enjeux plus symboliques que ceux présentés précédemment. La complexe construction d'un intérêt métropolitain grenoblois, se présente comme l'un des prémices à sa réussite intercommunale. L'intérêt communautaire n'étant pas défini juridiquement, ce dernier doit donc se construire progressivement. Tout un travail de communication autour de la représentation de l'intercommunalité apparaît nécessaire, afin de susciter un sentiment d'appartenance envers la métropole. Cette dernière ne doit plus apparaître aux yeux des métropolitains, comme une entité abstraite, éloignée et technique, mais davantage comme une réalité tangible à leur service (Section 1).

Cependant, la construction de cet intérêt métropolitain ne peut se faire du jour au lendemain. Elle relève d'un long processus d'identification des métropolitains à l'entité intercommunale, processus d'autant plus chaotique que Grenoble Alpes Métropole doit faire face à un certain nombre de limites (diversité de son territoire, manque de légitimité etc.) ne facilitant guère ce travail d'ancrage et d'institutionnalisation de la métropole (Section 2).

Section 1 : À la recherche de l'identité métropolitaine ou la difficile construction d'un sentiment d'appartenance

Interrogé par *Gre.Mag* au lendemain de son élection, Christophe FERRARI invitait les habitants de l'agglomération à construire ensemble la métropole de demain. C'est dans cette logique que s'inscrivent également les forums participatifs « *La Métropole c'est vous !* » organisés tout au long du mois de juin 2015¹⁹¹. Bien que Grenoble Alpes Métropole ait d'ores et déjà mise en place un certain nombre d'outils facilitant l'identification à l'échelon

¹⁹⁰ *Gre.Mag*, magazine institutionnel de la ville de Grenoble, décembre-janvier 2015, n°2, *op.cit.*

¹⁹¹ Voir affiche en annexe n°11

métropolitain (e.g. le tramway comme vecteur d'identification avec les campagnes de la SEMITAG, les "métro'selfies" pris dans les lieux phares de la métropole et publiés sur leurs réseaux sociaux etc.), cet objectif s'avère extrêmement complexe, et ce pour des raisons historiquement ancrées (I). L'appartenance à la commune est en effet ancienne et difficile à remettre en cause. Face à un tel constat, il convient également de s'interroger, dans une dimension bien plus prospective, sur les différents éléments pouvant être mis en avant dans l'optique de construire et d'ancrer pleinement, la métropole grenobloise sur le territoire intercommunal (II).

I) De la difficulté de s'identifier à l'entité intercommunale

La difficulté pour Grenoble Alpes Métropole à susciter un sentiment d'appartenance à n'est pas récente. En effet, cela n'est autre que le résultat de l'histoire territoriale et administrative. Dans un pays centralisateur à tradition jacobine, la grande ville de province a pendant longtemps incarné une menace¹⁹². Le sentiment d'appartenance local a principalement concerné l'échelon communal plutôt qu'intercommunal (A). Ainsi, pendant plusieurs siècles, et encore aujourd'hui, la commune fut considérée comme l'échelon pertinent d'identification, entre proximité des citoyens et préservation de la démocratie locale, d'autant plus que malgré sa généralisation, l'intercommunalité reste bien mal connue des administrés. À cette domination communale s'ajoute également un réel manque d'incarnation et de représentation des intercommunalités pourtant les plus intégrées (B)

A) L'appartenance communale au détriment de l'appartenance métropolitaine

Historiquement, ce sont principalement l'Etat central¹⁹³ et l'échelon communal qui ont très longtemps incarné les repères symboliques et rassurants, auxquels s'identifiaient les individus, alliance désignée par Alain FAURE comme « *une belle combinatoire entre l'hyper proximité et la planification à l'échelle nationale* »¹⁹⁴. Les maires ont donc pendant longtemps joui de compétences valorisées et valorisantes à l'origine de liens de proximité avec leurs administrés, contrairement aux élus communautaires. La figure du maire a semblé-t-il toujours être privilégiée face à celle de l'élus communautaire. Cela est d'autant plus vrai

¹⁹² Allocution de Michel DESTOT, Assemblée Nationale, décembre 2013, *op.cit.*

¹⁹³ Entretien n°5 avec Michel DESTOT : « *La France est un pays qui a sa propre identité. Elle s'est bâtie sur une identité principalement nationale, là où d'autres l'on fait sur des identités régionales fédérées* »

¹⁹⁴ FAURE Alain, « Un destin partagé par 500 000 personnes », in *Gre.mag*, *op.cit.*

pour l'agglomération grenobloise où la légitimité politique de proximité a longtemps été communale. D'où les difficultés rencontrées lors des tentatives de construction d'une intercommunalité.

Le sondage commandé par l'AdCF « *Les français et les structures intercommunales* »¹⁹⁵, montrait justement que « 67% des français s'estimaient bien informés sur l'action de l'intercommunalité et reconnaissaient l'importance des actions menées par les communautés dans leurs différents champs de compétences ». Malgré cette information, la majorité soulignait également que la commune restait le niveau d'action efficace, et ce même concernant des compétences intercommunales. Le sondage faisait émerger le constat suivant : Si les français reconnaissent avoir une image plutôt positive de l'intercommunalité, ils mettent néanmoins en avant, la complexité et la technicité de son fonctionnement ainsi que la tendance à l'éloignement des élus. En ce sens, les élus communautaires sont généralement peu connus des électeurs, bien moins que les élus municipaux. En 2008, « seuls 38% des français connaissaient le nom du président de leur communauté »¹⁹⁶.

Bien que le niveau intercommunal ait progressivement été compris comme un niveau pertinent de mise en œuvre des politiques publiques et de rationalisation du territoire, il reste le fruit d'une construction politique pragmatique, n'ayant su s'imposer comme l'unité pertinente en termes de proximité, de démocratie et d'identification¹⁹⁷. Dans un second temps, il s'agira donc de s'interroger sur les différentes raisons d'un tel déficit d'identification.

B) « *Des récits désincarnés et des politiques publiques sans émotions* »¹⁹⁸

Tout le paradoxe réside dans le fait que la métropolisation de l'action publique soit indéniable, sans pour autant comprise comme telle par les administrés. Comme le soulignait Eric PIOLLE dans le *Métroscope* de janvier-février 2015, « *la vie à l'heure métropolitaine est déjà une réalité : se déplacer, travailler, étudier, se divertir, habiter, consommer, (se)cultiver,*

¹⁹⁵ « *Les Français et les structures intercommunales* », sondage CSA commandé pour l'AdCF, publication octobre 2008 portant sur trois périodes 2005/2006/2007.

¹⁹⁶ « *Les Français et les structures intercommunales* », 2008, *op.cit.*

¹⁹⁷ ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE (AdCF), *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés* [en ligne], septembre 2013, 88 p. Disponible au format PDF : <http://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

¹⁹⁸ FAURE Alain, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible », in KADA Nicolas, *Les tabous de la décentralisation*, Paris, éd. Berger-Levrault, juin 2015, 398 p.

toutes ces activités quotidiennes concernent naturellement l'échelle intercommunale »¹⁹⁹, bien que cette réalité ne soit pas entièrement inscrite dans les mentalités collectives.

Face à ce manque de visibilité, tout le défi de l'intercommunalité est d'ordre sémantique, ce que suggère Alain FAURE dans son article précédemment cité « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible ». L'enjeu réside dans la capacité des acteurs politiques à rompre avec deux siècles d'action publique fondée sur une légitimité municipale. En effet, l'intérêt métropolitain, *i.e.* l'idée d'un bien commun à l'échelle de la métropole, ne peut exister que si « *tous les acteurs concernés admettent que cet intérêt communautaire est d'essence métropolitaine, c'est-à-dire défini dans l'interdépendance entre les multiples espaces qui composent chaque grande région urbaine* » affirmait ainsi Alain FAURE.

De plus, l'identité étant le résultat de luttes passionnelles, l'absence de politique visant à susciter le sentiment d'appartenance, ne peut qu'aggraver le constat. Alain FAURE dénonce en ce sens, « *des politiques intercommunales sans imaginaire politique* » et autres « *récits désincarnés et politiques publiques sans émotions* »²⁰⁰. Le discours véhiculé par l'intercommunalité se fonde principalement sur l'institution elle-même et les compétences de cette dernière. Avant tout technique, il renvoie à l'idée d'une intercommunalité de gestion et de rationalisation, à des contenus logistiques manquant de composantes émotionnelles. Ainsi, « *les discours échouent à diffuser un sentiment de confiance et d'adhésion à l'échelon de la métropole [...] comme si les charges émotives négatives sur l'intercommunalité prenaient toujours le pas sur des représentations vertueuses* »²⁰¹. Les discours manquent d'éloquence, d'imaginaire symbolique et de narration face à une métropolisation présentée comme dangereuse et confiscatoire²⁰². Pour Alain FAURE, cette imagerie d'une « *métropolisation dangereuse* » repose avant tout sur le poids des peurs collectives ou individuelles, empêchant toute possibilité de reconnaître une « *communauté de destin à l'échelle métropolitaine* ».

¹⁹⁹ *Métroscope*, magazine institutionnel de Grenoble Alpes Métropole, n°112, janvier-février 2015, p.18

²⁰⁰ FAURE Alain, « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ? », in ABOULKER M., *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, rapport de l'AdCF, septembre 2013, p.63-65.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² FAURE Alain, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible », in KADA Nicolas, juin 2015, *op.cit.*

Les discours intercommunaux peinent donc à susciter une dynamique d'adhésion, de séduction et de réenchantement de l'institution. C'est en ce sens qu'il convient d'interroger la capacité des métropoles, précisément de Grenoble Alpes Métropole, à faire émerger un intérêt métropolitain, alors même qu'aucune identité commune ne semble se détacher. « *L'intérêt communautaire peut-il exister sans formulation explicite d'un imaginaire politique à la hauteur des enjeux en présence ?* » résumait Alain FAURE à la fin du papier précédemment cité. Si ce travail sur l'image ne va pas de soi, l'identification *via* l'élaboration d'un imaginaire territorial, est aujourd'hui indispensable pour fédérer à la fois le politique, l'institutionnel et les administrés.

Jean-Pierre MOURE, président de la métropole de Montpellier, soulignait pour finir, l'ardente nécessité de repenser la communication institutionnelle afin de donner vie à cette appartenance métropolitaine. « *Le renouveau de l'intercommunalité doit appeler à un renouveau de la communication* » déclarait-il dans le rapport *Représenter l'intercommunalité : Enjeux et pratiques de la communication des communautés* produit par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)²⁰³. Le processus de construction d'une véritable métropole grenobloise doit donc se mettre en marche.

II) Construire la métropole grenobloise sur le territoire : la communication au service de l'identité communautaire

Un décalage se fait sentir entre un niveau communal auquel les administrés restent attachés, et un niveau métropolitain en lequel ils n'ont, ni confiance politique, ni sentiment d'identification, alors même que l'action publique s'ancre à cette échelle. « *Qu'ils habitent en centre-ville, en périphérie ou dans des espaces ruraux plus éloignés, ils vivent tous en métropolitains, sans qu'aucune représentation politique ni aucun imaginaire collectif ne soient construits à cet échelon* » faisait remarquer Alain FAURE²⁰⁴. Un écart persiste donc entre le *policy*, *i.e.* l'ensemble des actions de l'Etat s'opérant dorénavant à l'échelle métropolitaine, et le *politics*, à savoir le jeu politique et électoral persistant quant à lui, à l'échelle communale. Il s'agira dans cette partie de s'interroger sur le rôle de la communication dans la représentation et l'incarnation de la métropole. *Comment et par quels*

²⁰³ ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF), septembre 2013, *op.cit.* pp.18-20

²⁰⁴ Alain FAURE, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible », in KADA Nicolas, 2015, *op.cit.*

*moyens, aller au-delà du discours faisant de l'échelle métropolitaine, une gestion rationalisée du fait urbain ?*²⁰⁵

Avant de se focaliser sur les « *mots de l'intercommunalité* » pour reprendre les termes utilisés dans le rapport de l'AdCF « *Représenter l'intercommunalité* », *i.e.* la stratégie de communication de l'institution (B) et l'image que cette dernière cherche à véhiculer (C), il s'agira de revenir sur l'un des enjeu phare auquel est confrontée Grenoble Alpes Métropole, à savoir incarner le projet politique de l'institution (A).

A) Penser la métropole comme un projet politique : Se percevoir comme l'échelon de référence

Avant de devenir l'unité de référence des administrés, la métropole doit-elle même se percevoir comme l'échelon pertinent de mise en œuvre des politiques publiques. L'enjeu majeur pour Grenoble Alpes Métropole réside dans sa propre capacité à se penser comme un réel projet politique, et non plus uniquement comme une structure technique chargée de la mise en œuvre rationalisée des services. Bastien DALMASSO commentait justement ce problème majeur : « *La métropole est très jeune et s'est toujours pensée comme un établissement de service, du fait de l'opposition permanente entre communistes et socialistes. Elle ne s'est jamais pensée comme une collectivité territoriale à part entière. D'où le fait qu'aujourd'hui, l'identité métropolitaine apparaisse quasi-inexistante, contrairement à d'autres métropoles qui se sont perçues comme entités porteuses d'un projet politique [...]* ».

Si ce problème est très marqué au travers de l'exemple grenoblois, son cas n'est pas singulier. En effet, dans la plupart des EPCI, la communication a longtemps insisté sur les compétences et les services de l'institution, plutôt que sur l'institution et son projet politique. C'est justement l'idée d'une entité avant tout comme technique que déplore Patrick LE LIDEC, docteur en sciences politiques et chercheur au CNRS, dans le rapport de l'AdCF. Il donne en effet l'exemple des élus communautaires dont les photos ne sont que peu présentes sur les sites institutionnels, contrairement aux élus municipaux. Seul le président de l'EPCI fait exception et dispose d'une visibilité accrue, autour de laquelle s'articule une partie de la

²⁰⁵ Alain FAURE, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible », in KADA Nicolas, 2015, *op.cit.*

communication institutionnelle²⁰⁶. À l'heure du renforcement des grandes intercommunalités, il semblerait que la communication ait pendant longtemps négligé le pouvoir intercommunal et la politisation de ce dernier : « *Cela renvoie à la vision d'un pouvoir intercommunal nécessairement collectif et dépolitisé, au sein d'une institution créée pour répondre à des impératifs d'efficacité et de gestion* »²⁰⁷. La faiblesse de cette incarnation politique est dès lors problématique. Si les grandes intercommunalités disposent d'un nom et d'un territoire, les éléments d'identification, et donc de politisation, font encore défaut. La nécessité de politiser cette intercommunalité est donc pressente pour lui offrir une plus grande visibilité. Les défis sont triples pour Grenoble Alpes Métropole. « *Il faut à la fois que techniquement la métropole se mette à niveau, qu'administrativement elle se positionne et que politiquement, elle se perçoive comme l'échelon de référence* » soulignait Bastien DALMASSO pour résumer les dérives actuelles de l'institution. La faiblesse de l'incarnation politique de la métropole est donc l'un des points de réflexion.

Si politiquement, Grenoble Alpes Métropole doit se percevoir comme l'échelon de référence, cela est également valable symboliquement. *Comment concevoir une identité métropolitaine à laquelle se référeraient les administrés ? Dans quelle mesure le passage en métropole est-il venu repenser la stratégie communicationnelle de Grenoble Alpes Métropole ? Comment cette dernière s'est-elle in fine renouvelée ?*

B) Grenoble Alpes Métropole, une communication entre rupture et continuité

« *Dans notre pays où l'intercommunalité a été cantonnée par les maires dans un rôle second, il peut paraître curieux de s'interroger sur le rôle de la communication intercommunale tant celle-ci semble relever de l'oxymore : institution de second ordre vouée à s'effacer derrière la commune, l'intercommunalité est apparue jusque-là comme une institution assignée à la discrétion, ne communiquant pas ou peu, quand elle n'était pas, tout simplement, privée de parole* » déclarait Patrick LE LIDEC dans le rapport de l'AdCF²⁰⁸.

²⁰⁶ ASSOCIATIONS DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, septembre 2013, *op.cit.* pp-47-49 : « *Cette reconnaissance du président se fonde sur l'identification de sa personne et de son nom à l'intérieur, mais également à l'extérieur de sa communauté faisant de lui un ambassadeur du territoire intercommunal* ».

²⁰⁷ *Ibid.* pp.41-50

²⁰⁸ ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, septembre 2013, *op.cit.* pp.12-15

Or, aux vues des mutations institutionnelles en cours, la communication est aujourd'hui indispensable pour l'avenir des intercommunalités. Si elle revêt dans un premier temps une visée pédagogique (faire connaître l'institution et ses actions), la communication permet dans un second temps, de fédérer et rassembler autour de l'entité, objectifs rappelés dans le rapport de l'AdCF : « [...] *Avant de penser au rayonnement du territoire, il s'agit de répondre aux besoins d'information des habitants, de les rassembler, de fédérer afin d'ancrer plus largement l'intercommunalité, plus seulement de pallier le déficit de légitimité et de visibilité de celle-ci* »²⁰⁹. C'est ainsi que 73% des structures intercommunales françaises concernées par la réforme, ont affirmé avoir d'ores et déjà communiqué sur le changement de périmètre de leur EPCI.

La communication de Grenoble Alpes Métropole s'est donc vue confrontée à un impératif d'information. Afin de rassurer les administrés, la communication a dû expliquer de manière simplifiée les conséquences du passage en métropole. La vidéo « *Histoire des territoires ou La Métro pour les nuls* »²¹⁰ publiée sur le site web de Grenoble Alpes Métropole et diffusée lors de réunions publiques, s'inscrit dans cette visée explicative, de manière à « *comprendre ce que l'on est mais aussi ce que l'on va devenir* », pour reprendre les termes utilisés par Emmanuel CHION. Le service communication a également élaboré des documents expliquant de manière simplifiée, les enjeux de la métropolisation, de la fusion intercommunale et de l'extension des compétences endossées par *La Métro*.

Le passage en métropole a également soulevé la question de l'adaptation des outils communicationnels. Bon nombre de métropoles se sont progressivement tournées vers un nouveau nom ou identité visuelle, afin d'assurer la cohérence du territoire nouvellement créé. Le nom de l'intercommunalité est loin d'être anecdotique puisqu'il permet d'identifier l'institution tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Changer de nom peut ainsi marquer une nouvelle étape. À titre d'illustration, 79% des fusions d'EPCI prévues par la loi RCT, se sont accompagnées d'un changement de nom²¹¹.

Dans notre cas, le nom de Grenoble Alpes Métropole, son surnom *La Métro*, ainsi que son logo, ont tous été élaborés en 1996. Le terme « Alpes » avait été suggéré par Yannick

²⁰⁹ ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, septembre 2013, pp.18-21

²¹⁰ Vidéo disponible sur : http://www.dailymotion.com/video/x26lzn5_histoires-de-territoires-ou-la-metro-pour-les-nuls_school [consulté le 23 mai 2015]

²¹¹ ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, septembre 2013, *op.cit.*

BOULARD, ancien maire communiste de Fontaine, de manière à valoriser la dimension alpine et montagnarde de l'agglomération autrement dit, « *ce quelque chose qui est là et qui ne bougera pas* », mais également pour empêcher la domination de la ville-centre dans le nom (cf. *accord tacite entre communistes et socialistes concernant l'intercommunalité grenobloise*). Emmanuel CHION avouait n'être que peu satisfait de ce nom, que ce soit en termes de prononciation ou de véracité géographique. En effet, si Grenoble se présente comme la « *capitale des Alpes* », l'agglomération grenobloise est en réalité entourée d'autres massifs montagneux (la Chartreuse, le Vercors et la chaîne de Belledonne), non pas directement des Alpes. De plus, « *toute la problématique du nom du territoire est de se vendre, comme Adidas vendrait sa paire de baskets. Or dans la compétition internationale, Grenoble Alpes Métropole, ce n'est absolument pas vendeur pour toutes les raisons que je viens de vous lister [...]* »²¹².

Cependant, aux vues des difficultés soulevées par le passage en métropole, le changement de nom n'a pas été considéré comme une priorité politique. En juin 2014, la majorité a affirmé vouloir conserver la dénomination actuelle, bien qu'un changement puisse s'opérer dans les années à venir. Si l'EPCI contenait déjà dans son intitulé le terme « métropole », cette particularité peut être à la fois considérée comme un avantage, mais également un inconvénient. En effet, cela permet de rester dans la continuité. « *Face à des élus politiques relativement frileux, c'est plutôt un point positif de ne pas avoir à changer de nom [...] mais en réalité, je considère surtout cela comme un inconvénient, étant donné que l'on ne marque pas clairement le changement et la rupture avec la communauté d'agglomération que nous étions auparavant [...] Les gens avaient déjà intégré la métropole, mais au sens de la métropole géographique, non pas au sens du nouveau statut d'EPCI que nous venons d'acquérir, ce qui est problématique* ». Conserver le nom, tout comme la charte graphique jaune et noire instaurée il y a cinq ans, ne marque pas de rupture. En revanche pour ce qui est du diminutif *La Métro*, la direction de la communication entend progressivement bannir cette dénomination des publications. Facile à retenir et à prononcer, *La Métro* avait permis au milieu des années 1990, de rapprocher l'EPCI de la vie quotidienne des habitants. Si ce terme a des avantages en interne, avec l'affirmation des métropoles, la pertinence de ce surnom est aujourd'hui questionnée. Deux noms pour une même entité ne facilitent pas la lisibilité externe de cette dernière.

²¹² Entretien n°4 avec Emmanuel CHION, direction adjoint de la communication Grenoble Alpes Métropole

Le passage en métropole s'est en revanche accompagné d'une refonte des supports communicationnels afin de faire comprendre ce changement aux administrés. Le site web a connu une seconde jeunesse, tandis que le magazine institutionnel *Métroscope* a été entièrement rénové et transformé en *Métropole* au premier semestre 2015²¹³. La rénovation et la diversification des outils de communication tente de marquer une rupture entre le statut de communauté d'agglomération et celui de métropole. Tout comme les grandes agglomérations ont recours au marketing territorial (les « villes-marques » comme Only Lyon ou I Am Sterdam)²¹⁴, la métropole grenobloise doit désormais trouver les moyens de gagner en visibilité. La communication institutionnelle à l'épreuve des réformes territoriales doit faire preuve d'imagination et d'audace. Néanmoins, l'enjeu plus complexe auquel la communication institutionnelle se voit confrontée, n'est autre que la construction d'une identité intercommunale. *Autrement dit, quelle stratégie mettre en œuvre pour incarner la métropole et autour de quelle image, fédérer son identité ?*

C) Incarner une métropole fédératrice : De l'identité montagnarde à l'élaboration d'un récit intercommunal

Si la communication a été repensée, la question de l'identité métropolitaine s'est également posée. *Quelles sont les différentes composantes de l'identité métropolitaine grenobloise ? Quel déterminant commun entre les territoires est-il possible de faire émerger ? Enfin, « les habitants peuvent-ils réellement se reconnaître au-delà de l'échelle communale ? »* s'interrogeait Michel PIRON, président de la communauté de communes des Coteaux du Layon²¹⁵. Toute la complexité de la communication institutionnelle réside dans la capacité à allier deux dynamiques à première vue contradictoires, unifier le territoire, tout en reconnaissant la singularité de chaque commune.

De fait, l'enjeu réside dans la recherche d'un « marqueur identitaire », capable de fédérer institution et métropolitains, ce marqueur pouvant relever, tant de l'histoire, de la géographie, de la culture (monuments, sport, personnalité du territoire), que de la réalité sociale du territoire. Si certaines intercommunalités font du tramway un vecteur d'identitaire, d'autres préfèrent communiquer sur les grands équipements sportifs. La directrice de la

²¹³ Voir couverture du magazine rénové en annexe n°12

²¹⁴ Sur le développement des villes-marques : MAYNADIER Boris, « Quand les villes deviennent des marques », in *Futuribles*, n°354, juillet-août 2009

²¹⁵ ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, *op.cit.* entretien avec Michel PIRON, p.58

communication de Saint-Étienne Métropole affirmait à titre d'exemple, faire du Stade Geoffroy-Guichard, l'un des marqueurs identitaires de l'agglomération, du fait du sentiment d'appartenance qu'il suscite chez les administrés de l'agglomération stéphanoise.

« *L'enjeu est de créer un tout, de fédérer autour de l'entité métropolitaine, un peu dans une logique holiste* » préconisait Emmanuel CHION. *De fait sur quels particularismes, l'identité grenobloise pourrait-elle se construire ?* Bien que souvent ignorée par la communication de l'EPCI, contrairement à celle de la ville-centre²¹⁶, la montagne se présente comme l'identité première à valoriser : « *L'agglomération grenobloise ne dispose pas d'un centre classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, nous n'avons pas non plus de quais magnifiques que nous pourrions valoriser comme à Bordeaux ou à Lyon, nous n'avons pas la mer comme à Marseille, nous ne serons pas capitale européenne de la culture comme à Lille... En revanche, nous notre force, c'est la montagne ! Dans ce cas, allons-y, travaillons cela et valorisons-là ! Qu'ils y aillent ou n'y aillent pas, les gens sont attachés à ces montagnes qu'ils voient tous les jours.* ». Le cadre de vie grenoblois, incarné au travers de cet aspect montagnard, doit donc être valorisé. Fédératrice, l'image de la montagne rassemble tant en interne, où les métropolitains sont attachés à la proximité alpine, qu'à l'extérieur où elle véhicule une image attractive (e.g. les étudiants étrangers choisissant chaque année le campus de Grenoble pour ses montagnes et sa proximité avec les stations de ski). « *L'identité de métropole naît surtout de son rapport à la montagne et aux espaces naturels qui l'entourent* » concluait ainsi Christophe FERRARI dans son interview pour *Gre.mag*.

À cette identité alpine, pourrait également s'agréger une dimension scientifique. En effet, les hautes-technologies, la recherche et l'excellence universitaire, triptyque valorisé sous la mandature Michel DESTOT, représentent des axes de réflexion supplémentaires en termes d'identité métropolitaine²¹⁷. L'article d'Alain FAURE « De la ville étudiante à la métropole estudiantine »²¹⁸ s'inscrit dans le sens de la valorisation de l'identité universitaire

²¹⁶ Dossier « Une ville à la montagne », in *Gre.Mag*, juin-juillet 2015, n°5

²¹⁷ Entretien n°5 avec Michel DESTOT : « *L'identification pour l'identification sans projet et sans dynamique, je n'y crois pas. La communication doit se faire à partir du moment où l'on est porteur d'un réel projet politique. Une identification culturelle et scientifique pourrait être développée afin que les entreprises se battent pour venir s'installer chez nous. Également une identification culturelle car nous avons l'un des plus beaux musées de province. Une identification sportive car nous sommes dans le Top 14, nous cherchons à reconquérir la Ligue 1 en foot etc. Tout cela incarne des plausibles motifs d'identification et de valorisation de notre territoire [...]* »

²¹⁸ FAURE Alain, « De la ville étudiante à la métropole estudiantine », in *Observatoire*, n° 5, juillet 2014

et scientifique. Néanmoins, ces éléments touchent une population supérieure et diplômée, relativisant dès lors leur capacité fédératrice.

Pour finir, la construction d'un sentiment d'appartenance s'incarne, non pas uniquement au travers d'un imaginaire fédérateur, mais également par l'élaboration d'un récit donnant son sens à l'intercommunalité, ce que reconnaissait Alain FAURE : « [...] *Les incarnations de l'intercommunalité sont élaborées et véhiculées via un travail politique de mise en récit [...] entre récit rétrospectif et démarche prospective* ». L'élaboration de ce récit relève d'une construction intercommunale (logique top-down) mais également d'une contribution des métropolitains (logique bottom-up) grâce à leur démarche participative (e.g. forums participatifs au Stade des Alpes). Revenir sur l'histoire du territoire dans une logique de storytelling est une piste supplémentaire²¹⁹. Cette démarche rétrospective s'est notamment incarnée au travers du projet « *Dépasser les bornes* », né il y a quelques années à la demande de Marc BAIETTO²²⁰. Ce site avait pour vocation de « *construire un récit positif pour la métropole* » en rassemblant le témoignages d'individus (élus, citoyens, professionnels, étudiants etc.). Dans une logique similaire, *La Métro*, en collaboration avec le Musée Dauphinois, avait exposé en 2012, une gigantesque maquette de l'agglomération grenobloise issue du Musée National des Plans en Relief : « *C'était une vraie incarnation du storytelling [...] Ça parle de territoires, les gens cherchent où ils habitent, où ils travaillent, où ils sortent... Cela suscite un certain sentiment d'appartenance* » consentait Emmanuel CHION. Ainsi, le récit intercommunal pourrait enfin s'incarner au travers d'expositions en lien avec l'histoire de l'intercommunalité (les Jeux Olympiques, la houille blanche, l'immigration italienne etc.)²²¹ ou bien encore au travers d'un événementiel métropolitain mobilisant les administrés. Un événement institutionnalisé au fil des ans, comme cela existe dans d'autres métropoles (e.g. Lyon avec la fête des Lumières), pourrait permettre de cristalliser les émotions, fédérer et rendre les métropolitains fiers de ce qui se tient sur leur territoire.

À l'heure des réformes territoriales, la communication institutionnelle est un enjeu majeur. L'avenir des métropoles dépend entre autre, de cette capacité à devenir, non plus

²¹⁹ SALMON Christian, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, La Découverte, Paris, 2008, 251 p. : Le storytelling peut se définir comme technique de narration d'un discours, i.e. une technique de communication donnée visant à susciter l'adhésion de récepteur du discours par la mise en récit du message porté.

²²⁰ Voir le projet <http://depasserlesbornes.fr/dplb/> [Consulté le 22 mai 2015]

²²¹ À titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Chambéry a publié en 2009, un ouvrage retraçant les 50 ans de l'intercommunalité La communauté urbaine de Bordeaux a quant à elle organisé en 2010 une « semaine de la Fabrique Métropolitaine ».

uniquement des outils de rationalisation et de mise en œuvre de services, mais bel et bien de réels projets politiques et territoriaux. Informer, promouvoir, expliquer, faire connaître et attirer : les objectifs de la communication institutionnelle sont multiples. Néanmoins, l'enjeu le plus difficile reste la création de ce sentiment d'appartenance, condition *sine qua non* à l'ancrage de la métropole.

Section 2 : Les limites de l'entité métropolitaine grenobloise : Entre diversité territoriale, perspective de reterritorialisation et manque de légitimité

Des défis purement territoriaux et politiques découlent du passage de l'agglomération grenobloise en métropole. Ces limites rendent d'autant plus complexe l'ancrage territoriale de l'EPCI nouvellement créé. En premier lieu, dans une logique purement territoriale, l'extension du périmètre précédemment décrit a *in fine* aboutit à un vaste territoire, dont la diversité laisse présager l'éventualité d'une reterritorialisation, *i.e.* un redécoupage en territoires distincts (I). En second lieu, la rénovation de la gouvernance métropolitaine pose indéniablement la question de sa légitimité démocratique. En effet, souvent dénoncées pour leur déficit démocratique, les intercommunalités les plus intégrées se voient confrontées à un impératif de démocratisation. Impératif face auquel l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct apparaît être, la solution la plus plausible afin d'atténuer le perpétuel constat d'une « *agglomération sans citoyens* »²²² (II).

I) Un vaste territoire faisant peser l'éventualité d'une reterritorialisation

Avec un périmètre étendu à 550 km², dont de la moitié issue de la grande fusion territoriale du 1^{er} janvier 2014, le territoire de Grenoble Alpes Métropole soulève quelques interrogations. Dans un premier temps, la perpétuelle dichotomie entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel peut, plus d'un an après la fusion, être réinterrogée (A). En effet, nous pourrions questionner l'éventualité d'une nouvelle extension du périmètre intercommunal, et ce dans une logique de cohérence du bassin de vie. Dans un second temps, la diversité et l'hétérogénéité constatée au sein du territoire, soulèvent indéniablement l'hypothèse d'un redécoupage interne, c'est-à-dire la possibilité d'une reterritorialisation du périmètre (B).

²²² NÉGRIER Emmanuel, 2005, *op.cit.*

A) *La perpétuelle dichotomie entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel*

Les éléments précédemment cités s'inscrivent tous dans une problématique commune, celle de la perpétuelle recherche du territoire d'action pertinent. En effet, tout l'enjeu consiste à repenser juridiquement et institutionnellement un territoire, afin d'atteindre un objectif cohérent et adapté à la réalité, à la fois fonctionnelle et géographique, de ce dernier. Cela fait référence à la théorie du « *truly bounded* » de Robert BENNET, autrement dit, l'idée selon laquelle un espace est correctement administré car territorialement adapté à sa réalité²²³. La métropole se présentait initialement comme un outil permettant de réduire le décalage entre ce « territoire fonctionnel » et le « territoire institutionnel », *i.e.* l'appartenance d'un espace à une autorité publique. Comme précédemment souligné, la fusion intercommunale s'inscrivait dans cette perspective de coïncidence entre structure intercommunale et espaces tels qu'ils sont vécus au quotidien par les administrés.

Or en allant plus loin, nous pourrions nous interroger sur l'éventualité d'une future extension du périmètre d'action de Grenoble Alpes Métropole. Contrairement au territoire institutionnel rigoureusement encadré par la loi, le périmètre fonctionnel n'est pas restreint par des limites immuables. Ainsi, si nous réfléchissons en termes de bassin de vie, l'élargissement de l'EPCI grenoblois vers le Nord-ouest, c'est-à-dire en direction de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, peut apparaître pertinent, comme le soulignait Bastien DALMASSO : « *Si le préfet avait voulu faire dans la pertinence et le bassin de vie concernant le SCDI, le Pays Voironnais aurait été concerné, de même que l'ensemble du Grésivaudan* ». En effet, sur des dossiers structurants tels que l'habitat ou les transports, les deux EPCI s'inscrivent dans un territoire fonctionnel partagé. On ne compte plus les travailleurs passant d'un territoire à un autre dans la même journée, ce que l'INSEE nomme « *migration ou mobilité pendulaire* », *i.e.* l'ensemble des déplacements quotidiens des individus entre leur lieu d'habitation et leur lieu de travail, et inversement.

Cependant, la mise en œuvre du « *truly bounded* » n'est pas évidente et passe indéniablement au travers d'un jeu politique. Contrairement au Balcon Sud de Chartreuse et au Sud Grenoblois, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a depuis longtemps,

²²³ BENNET R.J., *Territory and administration in Europe*, Londres, Pinter, 1989, 316 p.

élaboré un projet de territoire identitaire. Comme le rappelait Alain FAURE au cours de notre entretien, l'idée d'un rapprochement voironnais-grenoblois, déjà évoqué dans les années 1970, avait suscité de vives oppositions. En effet, le 27 mars 1973, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme grenoblois (SDAU), ancêtre du SCoT, entendait construire une « *région urbaine millionnaire* » en Isère suite à la forte croissance démographique des années 1960²²⁴. Pour cela, le document de planification prévoyait d'élargir le périmètre grenoblois autour de deux pôles externes, l'un autour des villes de Crolles et Villard-Bonnot, l'autre dans le voironnais (Voiron, Rives, Voreppe, Moirans). Concernant le voironnais, « *le SDAU proposait de bâtir une ville nouvelle sur le plateau de Charnècles et Saint-Cassien. Cette ville nouvelle devait constituer le pendant, côté grenoblois, de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau, côté lyonnais* ». Habitants et élus ont massivement refusé ce plan d'aménagement, la ville de Voiron dénonçant l'urbain hégémonique et sa menace pour l'identité voironnaise majoritairement rurale. C'est sur ce refus de devenir une annexe grenobloise, que s'est par la suite construite, de manière autonome et indépendante, l'intercommunalité voironnaise. « *Afin de s'opposer au projet de ville nouvelle et de défendre leur vision de ce que devait être le développement du Pays Voironnais, 14 communes décidaient en 1974 de se regrouper au sein d'un syndicat : le SMAV (Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais)* ».

Enfin, à la question « *à terme, la métropole pourrait-elle s'étendre à cette communauté d'agglomération ?* », Bastien DALMASSO répondait que la fusion n'était en aucun cas à l'ordre du jour. En revanche, les projets de coopérations entre les deux structures, ne sont pas négligeables. Inclus dans les orientations du SCoT 2010-2013 de la RUG (Région Urbaine Grenobloise), le Pays Voironnais a initié une coopération renforcée avec Grenoble Alpes Métropole, grâce au syndicat mixte VEGA, pour Voiron Et Grenoble Associés. Cet EPCI sans fiscalité propre devrait permettre une mutualisation des moyens (e.g. la légumerie de Moirans) ainsi qu'une coordination de leurs politiques publiques, notamment en matière d'économie dans la cluse de Voreppe²²⁵.

Pour conclure, la juxtaposition entre territoire fonctionnel et institutionnel n'est pas si aisée, d'autant plus que la fonctionnalité du territoire dépend également des domaines d'action concernés. « *La métropole, territoire fonctionnel par excellence, est terriblement*

²²⁴ Voir l'historique du Pays Voironnais : <http://www.paysvoironnais.fr> [Consulté le 6 juin 2015]

²²⁵ *Métroscope*, magazine institutionnel de Grenoble Alpes Métropole, juillet-août 2013, n°103

trop mouvante pour être contenue dans des limites administratives »²²⁶, et malgré les réformes visant à encadrer le fait métropolitain, l'idée du territoire pertinent pose une nouvelle fois question. À cette problématique s'ajoute pour finir, l'éventualité d'un redécoupage du territoire.

B) *L'actuelle réflexion sur la reterritorialisation de Grenoble Alpes Métropole*

Avec plus de 550 km², 49 communes aussi diverses les unes que les autres, plus de 440 000 métropolitains au sein d'une aire urbaine de 665 000 habitants, se pose inévitablement la question de la cohérence d'un périmètre de l'EPCI. En effet, si la grande fusion de janvier 2014 s'est faite dans une logique de bassin de vie, il n'empêche que les différents territoires regroupés sous l'unique étiquette Grenoble Alpes Métropole, ne sont pas pour autant uniformes. La réalité du territoire est extrêmement diverse, ne facilitant donc pas la mise en œuvre des politiques publiques. L'idée d'une reterritorialisation, *i.e.* d'un redécoupage au sein même du périmètre de l'EPCI, est dès lors soulevée. C'est ce que suggérait notamment Bastien DALMASSO au cours de notre entretien : « *Face à cette diversité territoriale, La Métro va à terme devoir territorialiser, si elle veut améliorer le fonctionnement de l'action publique. L'idée d'un redécoupage interne en quatre territoires distincts est souvent évoquée* ».

La dynamique de reterritorialisation est une tendance commune à un certain nombre d'intercommunalités, permettant de mener à bien un projet de territoire à l'échelle globale, tout en conservant une proximité avec les administrés. Les communautés urbaines de Nantes et Lille ont par exemple mis en place ce redécoupage en territoires depuis quelques années, afin de « *conforter les points forts de chaque territoire* »²²⁷. Interrogée sur cette reterritorialisation, Radia DAOUD reconnaissait l'efficacité de cette pratique et son éventuelle application au sein de Grenoble Alpes Métropole : « [...] *C'est un modèle qui semble bien fonctionner un peu partout et qui permet d'assurer la proximité sur un territoire géographique relativement vaste. Mais au-delà de son efficacité, la reterritorialisation relève avant tout de décisions politiques* ». Dans une tribune publiée en janvier 2015, le maire de

²²⁶ Blog « métropole » du CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement) du Rhône. Consultable sur : <http://echosdemetropole.caue69.fr/index.php/charte-dutilisation/> [Consulté le 3 juin 2015]

²²⁷ Site institutionnel de la Métropole Européenne de Lille (MEL) <http://www.lillemetropole.fr> [Consulté le 2 juin 2015]

Noyarey et président du groupe « *Non inscrits et société civile* » au sein du conseil métropolitain reconnaissait également, que face au risque de disparition des communes, seule la création de « territoires » permettrait de « *coller au plus près aux attentes des citoyens* », tout en conservant le rôle historique des maires.

Un troisième projet de territoire, succédant à ceux de 2003 et 2007, est actuellement en préparation, après avoir été temporairement mis de côté suite aux bouleversements connus par l'institution dans un temps restreint (fusion, élection d'un nouvel exécutif, nouvelle majorité politique, passage en métropole). La thématique de reterritorialisation pourrait être au cœur de la réflexion afin de consolider la mise en œuvre des politiques publiques, tout en veillant à l'attractivité globale du territoire. En plus de ces interrogations purement territoriales, subsiste une dernière problématique, celle de légitimité démocratique des institutions intercommunales. Ainsi, la partie suivante se focalisera sur le déficit de démocratie perpétuellement reproché au sein de ces institutions structurant pourtant grandement, l'administration décentralisée.

II) « Une agglomération sans citoyens »²²⁸ ou le déficit démocratique de l'intercommunalité

Dans son ouvrage *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Emmanuel NÉGRIER compare à plusieurs reprises les grandes intercommunalités françaises à des « *agglomérations sans citoyens* ». Sans citoyens, non pas qu'il n'y ait pas d'administrés, mais bien à cause de leur déficit démocratique. Les discours concernant l'intercommunalité font généralement état d'un éloignement des citoyens, d'une concentration des pouvoirs dans les mains d'une bureaucratie restreinte ainsi qu'un manque de transparence²²⁹. De plus, ces entités métropolitaines endossent désormais des compétences accrues et sont en charge de budgets conséquents.

Cependant, cet approfondissement de l'intercommunalité ne s'est pas pour autant accompagné d'un approfondissement démocratique. Le redéploiement intercommunal et

²²⁸ Emmanuel NÉGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, 2005, PUG, Grenoble, 270 pages

²²⁹ FAURE Alain, in KADA Nicolas, juin 2015, *op.cit.*

l'extension des compétences soulèvent inévitablement une question de légitimité. Pour reprendre les termes de Jacques CAILLOSSE, les EPCI font aujourd'hui l'objet d'un « *procès en légitimité* »²³⁰. L'année 2014 fut ainsi charnière, puisqu'elle instaura pour la première fois, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct (SUD) (A). Cependant, si ce mode d'élection représente *a priori* un moyen d'articuler métropolisation et proximité citoyenne, un long chemin reste encore à faire pour remettre en cause le constat posé plus haut par Emmanuel NÉGRIER. Enfin, les prochaines élections municipales et intercommunales de 2020 marqueront éventuellement, le renforcement de cette démocratisation des structures intercommunales (B).

A) Un redéploiement intercommunal soulevant la question de la légitimité démocratique

La question de la légitimité des intercommunalités est omniprésente. En effet, ces dernières jouissent de compétences et de budgets renforcés. Cependant jusqu'en 2014, les membres des assemblées communautaires étaient indirectement désignés au sein des conseils municipaux des communes membres de chaque EPCI²³¹. Comme le souligne Thomas FRINAULT, ce mode d'élection au suffrage universel indirect est à la fois raison et la conséquence de la qualification de ces structures d'Etablissement public, et non de collectivité territoriale²³². Du fait de ce mode d'élection, l'opposition présente au conseil municipal n'était que rarement représentée au sein du conseil intercommunal. De même, seul l'échelon communal restait l'espace d'expression du jeu politique et des campagnes électorales. En reprenant les conclusions de Rémy LE SAOUT dans *L'intercommunalité en campagne*²³³, l'intercommunalité avait tendance à devenir un outil au service de la campagne municipale. L'EPCI était utilisée par les candidats municipaux pour insister sur leur rôle au sein de l'institution, en en faisant un enjeu politique avant tout communal. Alain FAURE rejoignait également l'analyse de Rémy LE SAOUT, en constatant une tendance à la confiscation du pouvoir en fonction des intérêts de la commune : « *les élus locaux de premier plan*

²³⁰ CAILLOSSE Jacques, LE LIDECK Patrick et LE SAOUT Rémy, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, 2001, n° 48, p. 91-97

²³¹ DELAMARRE Manuel, *L'administration et les institutions administratives*, Paris, éd. La Documentation française, 2013, pp 57-96.

²³² FRINAULT Thomas, 27 janvier 2014, *op.cit.*

²³³ LE SAOUT Rémy, *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 202 p.

instrumentalisent les administrations intercommunales et les détournent de l'intérêt général au seul profits de fiefs territoriaux, d'intérêts personnels et de gains partisans »²³⁴.

L'élection au SUD était préconisée de longue date comme moyen de démocratisation de l'intercommunalité²³⁵. Avec l'élargissement des compétences initié par la loi Chevènement, la question de la légitimité démocratique, n'a cessé d'aller et venir lors des réformes de l'administration décentralisée, bien qu'elle ait vu le jour dès les années 1960. En 2000, la commission Pierre MAUROY suggérait l'élection au SUD des conseillers communautaires à l'horizon 2007. Elle est ensuite réapparue lors de la seconde vague de décentralisation dans les années 2003-2004. En juin 2006, le député de l'Aisne, Jean-Pierre BALLIGAND, ira en vain, jusqu'à déposer une « proposition de loi tendant à l'élection au suffrage universel directs des présidents des EPCI à fiscalité propre ». Enfin en 2008, la proposition dix-neuf du rapport « Imaginer les métropoles d'avenir »²³⁶ suggérait également l'élection au SUD des présidents de structures intercommunales de plus de 500 000 habitants. d'un EPCI est nettement éloigné des habitants. Malgré de vives réticences au Sénat, le 17 avril 2013, la loi relative aux élections locales, dite « loi VALLS », est adoptée à la majorité. Cette dernière prévoit l'élection des conseillers communautaires au SUD pour toutes les communes de plus de 1 000 habitants et ce, en application du principe déjà présenté dans la loi RCT.

Pour la première fois lors des élections municipales des 23 et 30 mars 2014, les électeurs ont voté pour leurs élus municipaux et intercommunaux selon un système de fléchage. Les bulletins comprenaient deux listes, une liste correspondant au conseil municipal et l'autre, au conseil communautaire. La liste communautaire découle de la liste municipale. Le mandat intercommunal est donc connexe du municipal et les deux élections concomitantes. Au-delà de la complexité de cette méthode, elle ne permet pas aux électeurs, de choisir séparément leurs candidats *via* deux bulletins distincts. Critiquée pour son manque de lisibilité, cette réforme fut à plusieurs reprises qualifiée de « SUD biaisé » car conditionné aux élections municipales²³⁷. C'est sur cette complexité qu'insistait Emmanuel CHION : « On a beau nous vendre que les élus sont depuis 2014 élus au SUD, qui a réellement compris ce

²³⁴ FAURE Alain, in KADA Nicolas, juin 2015, *op.cit.*

²³⁵ JOUVE Bernard, « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue française de science politique*, volume 55, n°2, avril 2005

²³⁶ PERBEN Dominique, janvier 2008, *op.cit.*

²³⁷ AMORE Rebecca, *Notes de cours : Cour fondamentale : Institutions Publiques*, FISCHER Bénédicte, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, année universitaire 2013-2014, 86 p.

mode de scrutin ? [...] Le vrai changement sera pour 2020 si l'élection autonome au SUD est maintenue. Cela marquera un vrai changement pour l'intercommunalité. Les choses ne se regarderont pas de la même façon, tant pour les élus que les citoyens. Lorsque vous devez aller devant l'urne et voter réellement pour les gens qui vont prendre les manettes, vous allez réfléchir différemment ».

En conclusion, le rapport entre intercommunalité et démocratie locale s'est toujours avéré complexe. Les élections de mars 2014 doivent se comprendre comme une première étape au sein d'un long et complexe processus d'autonomisation et de démocratisation des instances intercommunales, plutôt qu'une réelle possibilité pour les administrés de désigner leurs représentants intercommunaux.

B) La question des prochaines élections intercommunales

« Force est de constater que la réforme ne franchit aucun pas significatif à court terme, dès lors qu'elle reporte l'hypothèse d'une réelle élection directe et séparée aux élections municipales de 2020 »²³⁸. Face à ces limites, l'élection des conseillers métropolitains au SUD à l'horizon 2020 fut à la dernière minute ajoutée par le gouvernement au projet de loi MAPTAM désormais promulgué. Marylise LEBRANCHI, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, a affirmé qu'une loi supplémentaire viendrait prochainement préciser les détails de cette disposition. Fortement réclamée par les écologistes d'EELV lors des débats parlementaires, cette proposition ne fait pas pour autant l'unanimité, à la fois sur le fond et sur la méthode utilisée. L'UMP et le Front de Gauche se sont ainsi montrés réticents. Les exécutifs des petites communes craignent également d'être marginalisés, si les conseillers communautaires sont directement élus. Jacques PELISSARD, président de l'AMF dénonçait ainsi « l'absence de concertation sur un sujet aussi important pour l'avenir des communes membres de la métropole »²³⁹.

D'autres ont en revanche salué ce qu'ils considèrent comme l'une des plus grandes avancées démocratiques de l'administration territoriale. Lors de son intervention devant l'Assemblée Nationale, en seconde lecture du texte de loi MAPTAM, Michel DESTOT

²³⁸ FRINAULT Thomas, *op.cit.*

²³⁹ MARTIN Laure, « Projet de loi "métropoles" : le Sénat continue le travail de sape », in *La Gazette des communes*, 4 juin 2013. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/169770/projet-de-loi-metropoles-le-senat-continue-le-travail-de-sape/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

soulignait en effet la nécessité d'un encadrement démocratique des structures métropolitaines via l'interrogation suivante : « *Comment imaginer l'absence d'un réel contrôle démocratique sur les représentants des métropoles, en charge de budgets qui peuvent pour certains se chiffrer en milliards d'euro ?* »²⁴⁰.

Pour finir, nous avons longuement évoqué la situation d'hybridité dans laquelle évoluent aujourd'hui les métropoles, entre EPCI et collectivité territoriale. Ainsi, nous pourrions pour terminer interroger l'impact de l'élection des conseillers communautaires au SUD sur le statut même des métropoles. Cette élection aurait en effet des conséquences sur la souveraineté communale. *Ainsi, le recours au SUD impliquerait-il à terme le passage à une collectivité de plein exercice ? Autrement dit, un mode de décision au SUD lors d'élections spécifiques, rapproche-t-il davantage la métropole de la collectivité territoriale à part entière ?*

²⁴⁰ Allocution de Michel DESTOT, Assemblée Nationale, décembre 2013, *op.cit.*

CONCLUSION

Le présent travail s'est donné pour objectif d'appréhender la problématique suivante : *Dans quelle mesure la métropolisation grenobloise oscille-t-elle à l'heure actuelle entre d'ambitieux objectifs réformateurs et une mise en œuvre complexe ?*

Ainsi, l'année 2015 s'est avérée riche en défis pour l'EPCI Grenoble Alpes Métropole. Entre l'extension de son périmètre d'action intercommunal, son passage statutaire de communauté d'agglomération à métropole, des élections municipales et intercommunales charnières, bousculant l'équilibre politique en place, cette mutation institutionnelle ne fut pas de tout repos pour l'agglomération grenobloise.

Cependant, l'appréhension des enjeux soulevés par la métropolisation comme reconfiguration, voire renouvellement de l'action publique territoriale, nécessitait auparavant de revenir sur les prémices d'une telle dynamique. La première partie de ce mémoire se consacrait de fait, à la dynamique de métropolisation au sens géographique du terme, *i.e.* cette inévitable tendance à la concentration des richesses, des activités ainsi que des populations au sein de vastes espaces urbanisés. Il fut également nécessaire de revenir sur la naissance et l'avènement de la coopération intercommunale en France, comme pragmatique réponse à l'affirmation de ce fait urbain et métropolitain, tout en soulignant les spécificités de l'intercommunalité grenobloise. Reflet des réformes territoriales successives, la coopération intercommunale grenobloise n'est autre que le résultat d'un long et chaotique processus de rapprochement entre des entités communales historiquement rivales.

Dans un second temps, il fut indispensable de mettre en relation la métropolisation des espaces avec l'avènement des structures métropolitaines initié par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et réaffirmé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles en date du 27 janvier 2014. Les précédentes réformes territoriales se sont en effet inscrites dans une volonté commune, celle de faire pleinement coïncider le territoire fonctionnel avec le territoire administratif. L'instauration des métropoles comme EPCI supplémentaire au sein du paysage intercommunal français s'est de fait présentée, comme une réforme tout aussi ambitieuse que critiquée et critiquable. Entre volonté de rationalisation administrative, complexification du

millefeuille territorial et métropolisation à la carte, la métropole ne semble pas faire l'unanimité.

Au-delà de confier aux territoires la possibilité de s'affirmer et d'être compétitifs à l'échelle européenne, ces réformes s'inscrivent finalement dans une logique similaire visant à terme, à questionner la pertinence de l'échelon communal, au profit d'une structure intercommunale, ici métropolitaine, tendance se présentant comme le siphon définitif de l'exercice de compétences stratégiques et de la mise en œuvre efficace des politiques publiques. En définitive, la métropolisation comme reconfiguration de l'action publique s'inscrit dans une perpétuelle recherche de l'échelon administratif pertinent. D'autant plus que ce dernier se doit d'être continuellement réinterrogé et n'apparaît en aucun cas figé dans le temps.

Cependant, au-delà de ses objectifs ambitieux et réformateurs, l'application de la métropolisation s'est *in fine* avérée relativement complexe. Entre difficultés d'ordre purement territorial ou bien dysfonctionnements techniques en termes de répartition des compétences, la métropolisation de l'action publique, plus spécifiquement grenobloise, est encore aujourd'hui, confrontée à un certain nombre de sensibles reconfigurations. De plus, les déséquilibres politiques induits par la grande fusion intercommunale du 1^{er} janvier 2014 ainsi que les élections municipales et communautaires du printemps suivant, n'ont fait qu'accentuer des difficultés déjà marquées sur la scène grenobloise. Entre réticences d'un certain nombre d'élus locaux et absence de véritable leadership politique pour l'EPCI, l'avenir de Grenoble Alpes Métropole apparaît aujourd'hui indissociable de la constitution d'un réel et solide projet politique, porté conjointement par l'ensemble des acteurs métropolitains.

Dans un second temps, la métropolisation, tant au niveau national qu'appliqué au cas de l'agglomération de Grenoble, s'est également vue confrontée à des problématiques bien plus sensibles, auxquelles il conviendra un jour ou l'autre de répondre. Parmi ces dernières, les questions d'un intérêt métropolitain et du sentiment d'identification à l'entité communautaire, ne cessent de se poser, pour faire de la métropole un échelon de gouvernance renoué. L'une des difficultés majeures auxquelles Grenoble Alpes Métropole se voit confrontée, n'est autre que le développement d'un sentiment d'appartenance à l'EPCI dans l'imaginaire collectif des administrés. *En effet, comment fédérer les administrés autour de cette jeune métropole, alors même que l'attache affective s'incarne traditionnellement au*

travers de la commune ? De même, sur quel imaginaire commun est-il possible de fédérer des territoires si distincts les uns des autres ? Le défi s'avère complexe et réside ainsi dans la combinaison d'un tel sentiment d'identification à l'élaboration, d'un véritable projet politique métropolitain.

Se pose pour finir une dernière interrogation, et non des moindres, celle de la légitimité démocratique des entités métropolitaines, et donc par extension, de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct (SUD). Ce dernier élément concourra également à terme, à ancrer l'institution intercommunale au sein des mentalités collectives, en contrebalançant en effet, le permanent constat d'un déficit démocratique. En ce sens, les prochaines élections intercommunales qui auront lieu en 2020 sont d'ores et déjà considérées comme charnières pour l'intercommunalité française.

Si l'intercommunalité se présente donc indéniablement comme l'une des grandes gagnantes des mutations les plus récentes de l'action publique, et ce aux côtés des régions, seules les années à venir et la promulgation définitive de réformes territoriales en cours, détermineront l'avenir et la pérennité de ces fameuses métropoles françaises, peu nombreuses mais pourtant si controversées.

BIBLIOGRAPHIE

❖ MANUELS

AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, Presses Universitaires de France, 4^{ème} édition, 2008, 380 p.

DANTONEL-COR Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, éd. Bréal, coll. Lexifac Droit, 2008, 290 p.

DELAMARRE Manuel, *L'administration et les institutions administratives*, Paris, éd. La documentation française, 2013, 200 p.

GOHIN Olivier, SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, éd. Lextenso, 2012, 307 p.

VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2011, 190 p.

❖ OUVRAGES

ASCHER François, *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Editions O. Jacob, 1995, 350 p.

BAZOCHE Maud, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine : l'état des lieux au printemps 2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, 206 p.

BENNET R.J., *Territory and administration in Europe*, Londres, Pinter, 1989, 316 p.

BLANC Antoine LE, *Métropoles en débat (dé)constructions de la ville compétitive: [colloque, 19-21 janvier 2012]*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2014, 422 p.

BLOCH Daniel (dir.), *Grenoble: cité internationale, cité de l'innovation : rêves et réalité*, Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 2011, 236 p.

DESTOT Michel, *Ma passion pour Grenoble: une métropole du XXI^e siècle*, La Tour d'Aigue, Aube, collection Bibliothèque des territoires, 2015, 235 p.

DINH Florence, *Les métropoles: nouveaux défis des villes européennes*, Paris, éd. Autrement, 2009, 78 p.

DURAN Patrick, Territorialisation, in PASQUIER Romain, GUIGNIER Sébastien, COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp.475-481

FERREIRA Nelly, *Le devenir des collectivités territoriales : La loi de réforme des collectivités territoriales : innovations, enjeux, complexité, contradiction*, Paris, Gualino, 2012, 205 p.

GILLI Frédéric, *Grand Paris: l'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. Nouveaux débats, 2014, 316 p.

GILLI Frédéric, OFFNER Jean-Marc, *La métropole hors les murs: aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2008, 186 p.

HULBERT François, *Millefeuille territorial et décentralisation : de la commune à la région : plaidoyer pour une réforme*, Paris, L'Harmattan, 2014, 72 p.

JOLY Jacques, PARENT Jean-François (éd.), *Paysage et politique de la ville: Grenoble 1965 - 1985*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1988, 194 p.

JOUVE Bertrand, LEFEBVRE Christian, *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, Coll. Sociologie, économie, politique, territoires, Paris, 2002, 203 p.

LEFÈVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, L.G.D.J, coll. Politiques locales, 2009, 128 p.

LEFÈVRE Christian, ROSEAU Nathalie, Vitale Tommaso, *De la ville à la métropole: les défis de la gouvernance*, Paris, L'œil d'or, Coll. Critiques & cités, 2013, 400 p.

LEGALÈS Patrick, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2^{ème} édition, 2011, 486 p.

LERIQUE, Florence (dir.), *À l'heure de la métropolisation: quels contours juridiques ?*, Paris, éditions L'Harmattan, 2012, 243 p.

LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, 268 p.

LE SAOUT Rémy, *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 202 p.

MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent, *La France intercommunale : regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, 2013, 401 p.

NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Saint-Martin-d'Hères, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

OLIVE Maurice, OPPENHEIM Jean-Pierre, « La communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », in NEGRIER Emmanuel, BARAIZE François (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp.31-66

PARENT Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Grenoble, Ed. La Pensée sauvage, 2002, 269 p.

PARENT Jean-François, *Grenoble, deux siècles d'urbanisation: projets d'urbanisme et réalisations architecturales, 1815-1965*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1982, 187 p.

PARENT Jean-François, SCHWARTZBROD Jean-Louis, *Deux hommes, une ville: Paul Mistral, Hubert Dubedout, Grenoble*, Grenoble, La Pensée sauvage, 1995, 207 p.

RONCAYOLO Marcel, « Métropoles : hier et aujourd'hui », in *Métropoles en déséquilibre ?*, actes du colloque de Lyon (novembre 1990), Paris-Lyon, Economica-Agence d'Urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, 1993, p. 9-13.

SALMON Christian, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, éd. La Découverte, 2007, 220 p.

TEILLET Philippe, *Jours de la Cinquième République*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, collection Politique <en+> , 2011, 175 p.

VANIER Martin, *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives : actes des Entretiens de la Cité des territoires, Grenoble, 7 et 8 juin 2007 « Territoires, territorialité, territorialisation ... et après? »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 228 p.

❖ THÈSES, MÉMOIRES ET RAPPORTS DE STAGE

ALLIÈS Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, Université de Grenoble, 1980, 180 p.

DALMASSO Bastien, *La participation citoyenne dans une intercommunalité au prisme de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole*, rapport de stage Master 1, Grenoble, Institut d'Etudes politiques de Grenoble, 2014, 20 p.

NÉGRIER Emmanuel, *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Montpellier, Université de Montpellier, Habilitation à diriger des recherches, 2003, 301 p.

❖ RAPPORTS

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE, *Représenter l'intercommunalité : Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, [en ligne], septembre 2013, 88 p. Disponible sur : <http://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> [Consulté le 21 février 2015]

COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, [en ligne] Paris, 2009, 174 p. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097.pdf> [Consulté le 21 février 2015]

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Métropoles et structuration du territoire*, BURDY Jean-Claude, [en ligne], n°137, mai 2003, 5 p. Disponible sur : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2003/NI_2003_09_jean_claude_bury.pdf [Consulté le 21 février 2015]

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE, *Territoires 2040 : aménager le changement* [en ligne], Paris, La Documentation française, 2010, 101 p. Disponible sur : http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/territoires2040_n_1.pdf [Consulté le 23 mars 2015]

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Appel à la coopération métropolitaine*, [en ligne], juin 2004, 35 p. Disponible sur : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/documentmetropoles.pdf> [Consulté le 22 avril 2015]

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises : Éléments de diagnostic et orientations*, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), 18 décembre 2003, 65 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015* [en ligne], 27 février 2015. Disponible sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan-statistique-2015%282%29.pdf> [Consulté le 22 mai 2015]

INSTITUT NATIONAL DES ÉTUDES TERRITORIALES, *Le fait métropolitain. Entre réalité géographique et enjeux institutionnels : quelles perspectives de gouvernance ?*, [en ligne], 2011, 50 p.

Disponible au format PDF : http://grandesvilles.org/sites/default/files/publications/etudes-sondages/le_fait_m_tropolitain_86414.pdf [Consulté le 22 avril 2015]

INSTITUT NATIONAL DES ÉTUDES TERRITORIALES, *Gouverner les grandes métropoles*, [en ligne], 22 février 2012, 6 pages. Disponible en PDF sur : http://cnfpt.fr/sites/default/files/dossier_documentaire_mip_gouverner_grande_metropole_22.02.12_int_ext.pdf [Consulté le 10 mars 2015]

PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir*, rapport au Président de la République, [en ligne], Paris, 2008, 79 pages. Disponible en PDF sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068.pdf> [Consulté le 2 avril 2015]

SUEUR Jean-Pierre, *Villes du futur, future des villes : Quel avenir pour les villes du monde ?* [en ligne], Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les

villes du futur, n°594, Sénat, 9 juin 2011, 319 p. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r10-594-1/r10-594-11.pdf> [Consulté le 2 avril 2015]

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Urbanization Prospects ; The 2007 Revision* [en ligne], 2008. Disponible : http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf [Consulté le 2 juin 2015]

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Urbanization Prospects : The 2014 Revision*, [en ligne], 2014. Disponible au format PDF : <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf> [Consulté le 2 juin 2015]

❖ ARTICLES DE PÉRIODIQUES

AVELINE Aurélie, BRIAND Véronique, « Réforme territoriale. L'intercommunalité au cœur de la réforme », in *La Gazette des communes, des départements, des régions*, avril 2011

CAILOSSE Jacques, LE LIDECK Patrick, LE SAOUT Rémy, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, 2001, n° 48

DAMON Julien, « Urbanisation du monde : espoirs et menaces », in *Sciences Humaines*, n°231, novembre 2011, pp. 26-29

DESAGE Fabien, GUERANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », in *Savoir/Agir*, 2010, n° 11, p. 19-27

DURU Emmanuel, « État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR », in *AJDA*, n°34, 2007, pp.1852-1859

FAURE Alain, « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ? », in ABOULKER M., *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés*, rapport de l'Association des Communautés de France (AcDF), 2013, p.63-65

FAURE Alain, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2012, p.99-107

FAURE Alain, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique », in *Governing the Metropolis : powers and territories, News Directions for research*, novembre 2012, 16 p.

FAURE Alain, « Les métropoles et les agglomérations en politique : une lecture critique », in « *Cahier de recherche du programme Villes & territoire*, 2010, 8 p.

FAURE Alain, « Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire » in *Territoires, territorialisation*, juillet 2006, 5 p.

GLAYMANN Claude, « 50 millions de grenoblois », in *Population*, n°23/4, 1968, p. 780-781

GRE.MAG, dossier spécial « *Métropole, ce qui va changer* », n°2, décembre-janvier 2015

JAILLET-ROMAN Marie-Christine, « Le modèle centre/périphérie : un modèle révolu pour rendre compte du fait métropolitain », in *Territoires*, avril 2006, n°467

JOUVE Bernard, « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et citoyenneté » in *Revue française de science politique*, volume 55, n°2, avril 2005

LUSSAULT Michel, « L'urbanisation, horizon du monde. Premières controverses perspectives », in Pierre DARTOUT (dir.), *Territoires 2040 Aménager le changement*, Paris, La documentation française, 2010, pp. 59-64

MARTIN Samuel, « Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise », in *Revue de géographie alpine*, tome 85, n°4, 1997, pp. 57-94

MAYNADIER Boris, « Quand les villes deviennent des marques » in *Futuribles*, juillet-août 2009, n°354

MÉTROSCOPE, Dossier spécial « *Entrez en métropole !* », n°112, janvier-février 2015

PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », in *The American political science review*, n°94, 2000, pp.99-107

PISSALOUX Didier, SUPPLISSON Jean-Luc, « La réforme inachevée des collectivités territoriales » in *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 137-138, p. 229-237

NÉGRIER Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale » in *Revue française d'administration publique* 1/2012, n° 141, p. 73-86

RENARD Jean, « Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives » in *Norois*, 210/2009, 109-110

REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Dossier spécial « La réforme des collectivités territoriales », 2012/1, n°141

SAUNIER Pierre-Yves, « Plan de travail pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain », in *Recherches contemporaines*, n°3, 1996, pp.30-45

ZAPALSKI Emilie, « Métropoles à la française : la DATAR met en évidence cinq scénarios d'évolution » in *Localtis*, n°4, 3 juin 2010

❖ ARTICLE DE PRESSE – FORMAT ÉLECTRONIQUE

BESSE-DESMOULIÈRES Raphaëlle, CAZI Émeline, « À Grenoble, l'écologiste Éric PIOLLE arrache la ville au PS », in *Le Monde* [en ligne], 30 mars 2015.

Disponible sur : http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/30/grenoble-les-ecolos-arrachent-la-ville-au-ps_4389380_1828682.html#etWKF9f5absdsy5b.99 [Consulté le 7 juin 2015]

BURLET Laurent, « Métropole de Lyon, ce qu'il faut savoir sur ce *big bang* territorial », in *Rue89Lyon* [en ligne], 31 décembre 2014. Disponible sur : <http://www.rue89lyon.fr/2014/12/31/metropole-de-lyon-ce-qu'il-faut-savoir-sur-ce-big-bang-territorial/#titre5> [Consulté le 6 juin]

CLANCHE François, RASCOL Odile, « Le découpage des unités urbaines de 2010 : L'espace urbain augmente de 19% en une décennie » in *INSEE Première* [en ligne], n°1364, août 2011. Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1364/ip1364.pdf> [Consulté le 22 Avril 2015]

COROLLER Catherine, « Le socialiste Christophe FERRARI élu président de la Métro de Grenoble », in *Libération* [en ligne], 25 avril 2014. Disponible : http://www.liberation.fr/politiques/2014/04/25/le-socialiste-christophe-ferrari-elu-president-de-la-metro-de-grenoble_1004746 [Consulté le 2 juin 2014]

DESRAYAUD Léa, « Métro, la fin des maires ? », in *Particite* [en ligne], 23 mars 2015. Disponible sur : <http://media.particite.fr/?p=944> [Consulté le 10 juin 2015]

DOUAI Nicolas, « Aix–Marseille–Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur » in *Métropolitiques* [en ligne], 18 décembre 2013. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html> [Consulté le 6 juin 2015]

FALGA Pierre, « Palmarès éducation : Grenoble, la studieuse », in *L'Express* [en ligne], septembre 2013. Disponible : http://www.lexpress.fr/emploi/formation/palmares-education-grenoble-la-studieuse_1283783.html [Consulté le 1^{er} juin 2015]

FELTIN-PALAS Michel, « Grand Lyon la métropole : La face cachée de la transformation », *L'Express* [en ligne], 1^{er} janvier 2015. Disponible : http://www.lexpress.fr/region/grand-lyon-la-metropole-la-face-cachee-de-la-transformation_1634981.html [Consulté le 6 juin 2015]

FRINAULT Thomas, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis », in *Métropolitiques.eu* [en ligne], 24 octobre 2012. Disponible en ligne sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de-2010-un.html> [Consulté le 6 juin 2015]

FRINAULT Thomas, « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », in *metropolitique.eu*, [en ligne], 27 janvier 2014. Disponible en ligne sur : <http://www.metropolitiques.eu/Avancees-et-verrouillages-la.html> [Consulté le 6 juin 2015]

FORRAY Jean-Baptiste, « Réforme territoriale : un projet de loi qui muscle l'intercommunalité et "dévitalise" le département », in *La Gazette des Communes* [en ligne].

Disponible en ligne sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/237478/reforme-territoriale-un-projet-de-loi-qui-muscle-linterco-et-devitalise-le-departement-decryptage/> [Consulté le 6 juin 2015]

GERBEAU Delphine, « Les 9 principales dispositions de la loi "métropoles" dans le détail », in *La Gazette des Communes*, [en ligne], 30 janvier 2014. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/218245/les-9-principales-dispositions-de-la-loi-metropoles-dans-le-detail/> [Consulté le 6 juin 2015]

GUILLEMAIN D'ECHON Emmanuel, « Réforme territoriale : l'AMF compte sur le Sénat pour rétablir l'équilibre », in *La Gazette des communes* [en ligne], 16 avril 2015. Disponible : <http://www.lagazettedescommunes.com/350482/reforme-territoriale-lamf-compte-sur-le-senat-pour-retablir-lequilibre/> [Consulté le 6 juin 2015]

KADA Nicolas, « 2015 : et Grenoble devint métropole », in *Place Gre'net* [en ligne], janvier 2015. Disponible en ligne sur : <http://www.placegrenet.fr/2015/01/28/2015-et-grenoble-devint-metropole/49264> [Consulté le 6 juin 2015]

NAVAS Christine, « Nice-Côte d'Azur devient la première métropole en France », in *Les Echos*, 2 janvier 2012. Disponible sur : http://www.lesechos.fr/02/01/2012/LesEchos/21092-019-ECH_nice-cote-d-azur-devient-la-premiere-metropole-en-france.htm#Lj9Eu5Xric80FJai.99 [Consulté le 6 juin 2015]

NAVROT Daniel, « La guerre métropole-région aurait-elle lieu ? », in *Lettre hebdomadaire interrégionale d'information publique* [en ligne], n°1107-1108, 22 novembre 2013. Disponible sur : <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/200/files/2013/12/PRAM-1.pdf> [Consulté le 10 juin 2015]

PENTLAND William, « World's 15 most inventive cities », in *Forbes Magazine* [en ligne], septembre 2013. Disponible sur : <http://www.forbes.com/pictures/efee45jeje/5-grenoble-france/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

POTTIÉE-SPERRY Philippe, PAQUIER Jacques, « Décentralisation : "La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles" », in *La Gazette des communes*, avril 2013 [en ligne]. Disponible en ligne sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/162932/decentralisation-«%E2%80%89la-grande-innovation-c'est-l'instauration-de-metropoles%E2%80%89»-jean-marc-ayrault/> [Consulté le 23 mai 2015]

❖ CONFÉRENCES

Table ronde « *Grenoble, une métropole européenne ?* », 26 novembre 2014, organisée par Grenoble Alpes Métropole et l'UPEG, en partenariat avec les associations étudiantes GEM en débat et Les Jeunes Européens Isère

Forum participatif « *La Métropole c'est vous !* », édition spéciale jeunesse, 27 juin 2015, Stade des Alpes

❖ VIDÉOS ET PODCASTS

Intervention du député de l'Isère, Michel DESTOT, vote en première lecture de la loi MAPTAM, Assemblée Nationale, décembre 2013. Vidéo disponible sur : http://www.dailymotion.com/video/x1219t2_intervention-en-seance-a-l-assemblee-sur-les-metropoles_news [Consulté le 31 mai 2015]

GRATIANOPOLIS, « Histoire de l'urbanisation de Grenoble », podcast de Radio Campus Grenoble, 31 septembre 2014. Disponible sur : <http://www.campusgrenoble.org/podcast/gratianopolis-1-histoire-de-lurbanisation-de-grenoble/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

GRATIANOPOLIS, « La Métropole », podcast de Radio Campus Grenoble, 31 septembre 2014. Disponible sur : <http://www.campusgrenoble.org/podcast/gratianopolis-5-la-metropole/> [Consulté le 1^{er} juin 2015]

GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE, « Histoire des territoires ou La Métro pour les nuls », 25 septembre 2014. Disponible sur : http://www.dailymotion.com/video/x26lzn5_histoires-de-territoires-ou-la-metro-pour-les-nuls_school [Consulté le 23 mai 2015]

TABLE DES ANNEXES

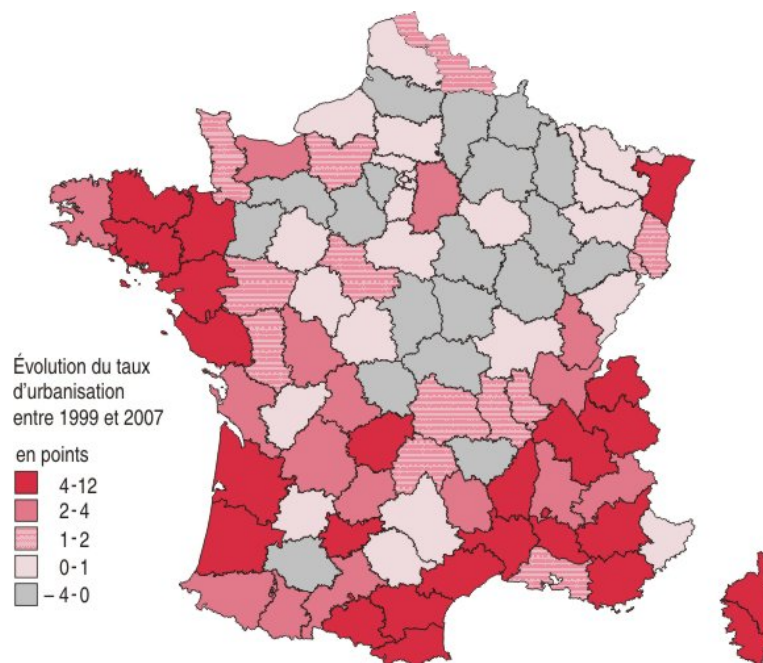
Annexe n°1 : Évolution de la population urbaine et rurale entre 1936 et 2007 en France métropolitaine

Source : INSEE, Ined.

	1936	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Population (en milliers)	41 813	42 705	46 425	49 712	52 592	54 335	56 615	58 518	61 795
Population urbaine	22 120	24 456	29 370	34 834	38 351	38 861	42 898	44 197	47 883
Population rurale	19 693	18 249	17 055	14 878	14 241	14 474	14 717	14 321	13 912
Part de la population urbaine (%)	52,9	57,3	63,2	70,1	72,9	73,4	70,0	75,5	77,5
Superficie du territoire urbain (km ²)	35 516	41 142	48 743	68 880	76 281	83 351	89 649	100 022	118 757

Annexe n°2 : Évolution du taux d'urbanisation en France entre 1999 et 2007

Source : INSEE Première, n°1364, Août 2012



Annexe n°3 : Historique des maires de la ville de Grenoble depuis le XXème siècle

<i>Historique des maires de Grenoble</i> <i>[XXème siècle - 2015]</i>	
Charles RIVAIL	1904-1908
Felix VIALLET	1908-1910
Nestor CORNIER	1910-1919
Paul MISTRAL	1919-1932
Léon MARTIN	1932-1935
Frédéric LAFLEUR	1944-1945
Léon MARTIN	1945-1947
Marius BALLY	1947-1948
Raymond PERINNETI	1948-1949
Léon MARTIN	1949-1959
Albert MICHALLON	1959-1965
Hubert DUBEDOUT	1965-1983
Alain CARIGNON	1983-1995
Michel DESTOT	1995-2014
Eric PIOLLE	2014 – en cours

Annexe n°4 : Cartographie des différents quartiers grenoblois

Source : <http://www.grenoble-resistance.fr/>



Annexe n° 5 : Typologie des différentes structures intercommunales

Source : DELAMARRE Manuel (dir.), *L'administration et les institutions administratives, La documentation française, 2^{ème} édition, septembre 2013, pp.57-96*

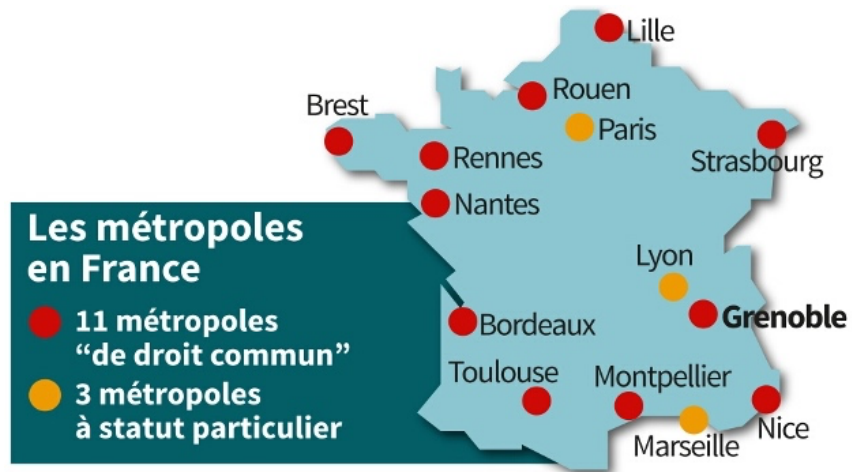
Etablissements Publics de Coopération Intercommunale	
EPCI sans fiscalité propre	EPCI avec fiscalité propre
Budget dépendant des contributions communales	Capacité à lever l'impôt communautaire
Syndicats de communes	Communautés de communes
Syndicats mixtes	Communautés d'agglomération
Pôles métropolitains	Communautés urbaines
	Métropoles

EPCI sans fiscalité propre			
Syndicats de communes	SIVU : Syndicat à Vocation Unique	Loi du 22 mars 1890	12 149 soit 74% des syndicats, intercommunaux
	SIVOM : Syndicat à Vocation Multiplie	Ordonnance du 5 janvier 1959	1 501 soit 9,2 % des syndicats intercommunaux
Syndicats mixtes	X	Décret du 20 mai 1955	2 749 soit 16,8% des syndicats intercommunaux
Pôles métropolitains	X	Loi du 16 décembre 2010	13

EPCI avec fiscalité propre			
Communautés de communes	Loi ATR du 6 février 1992	Association de communes au sein d'un espace d'un seul tenant et sans enclave	1 884
Communautés d'agglomération	Loi du 12 juillet 1999	Association de plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes comptant au moins 150 000 habitants	226
Communautés urbaines	Loi du 31 décembre 1966	Association de communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants sur un espace d'un seul tenant et sans enclave	9
Métropoles	Loi du 16 décembre 2010 puis loi du 27 janvier 2014	Association de communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants	14

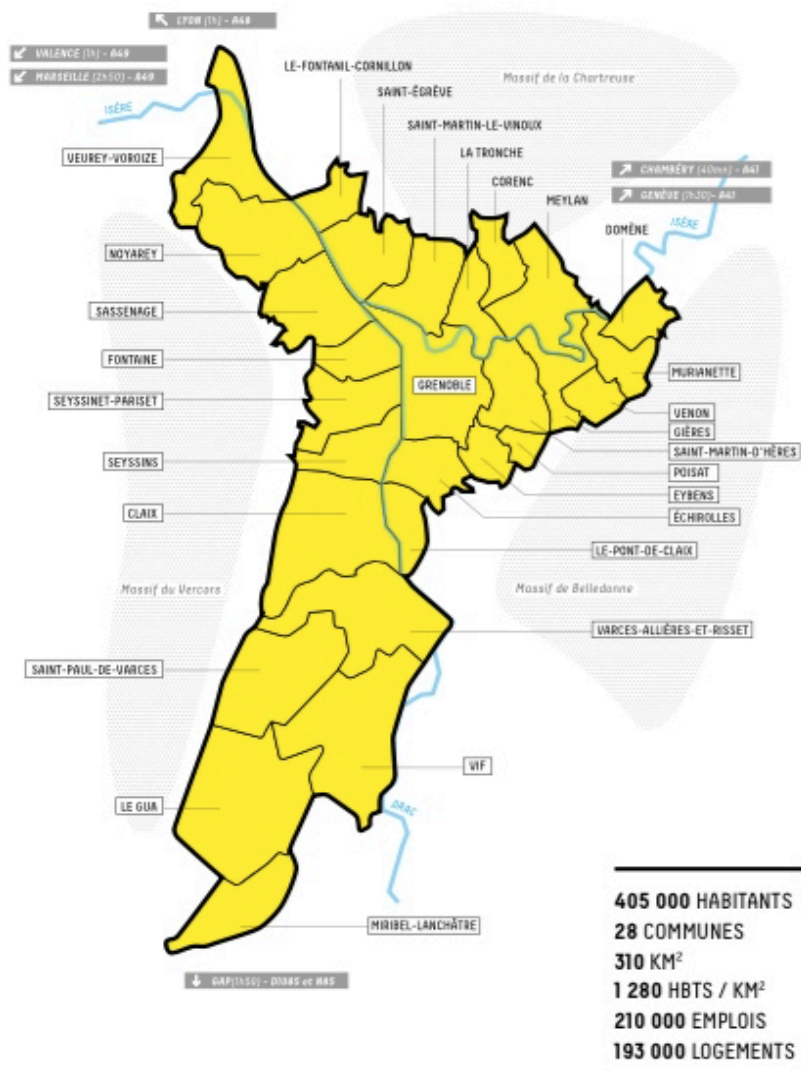
Annexe n°6 : Carte des 14 métropoles au sens de la loi MAPTAM

Source : <http://www.grenoble.fr>



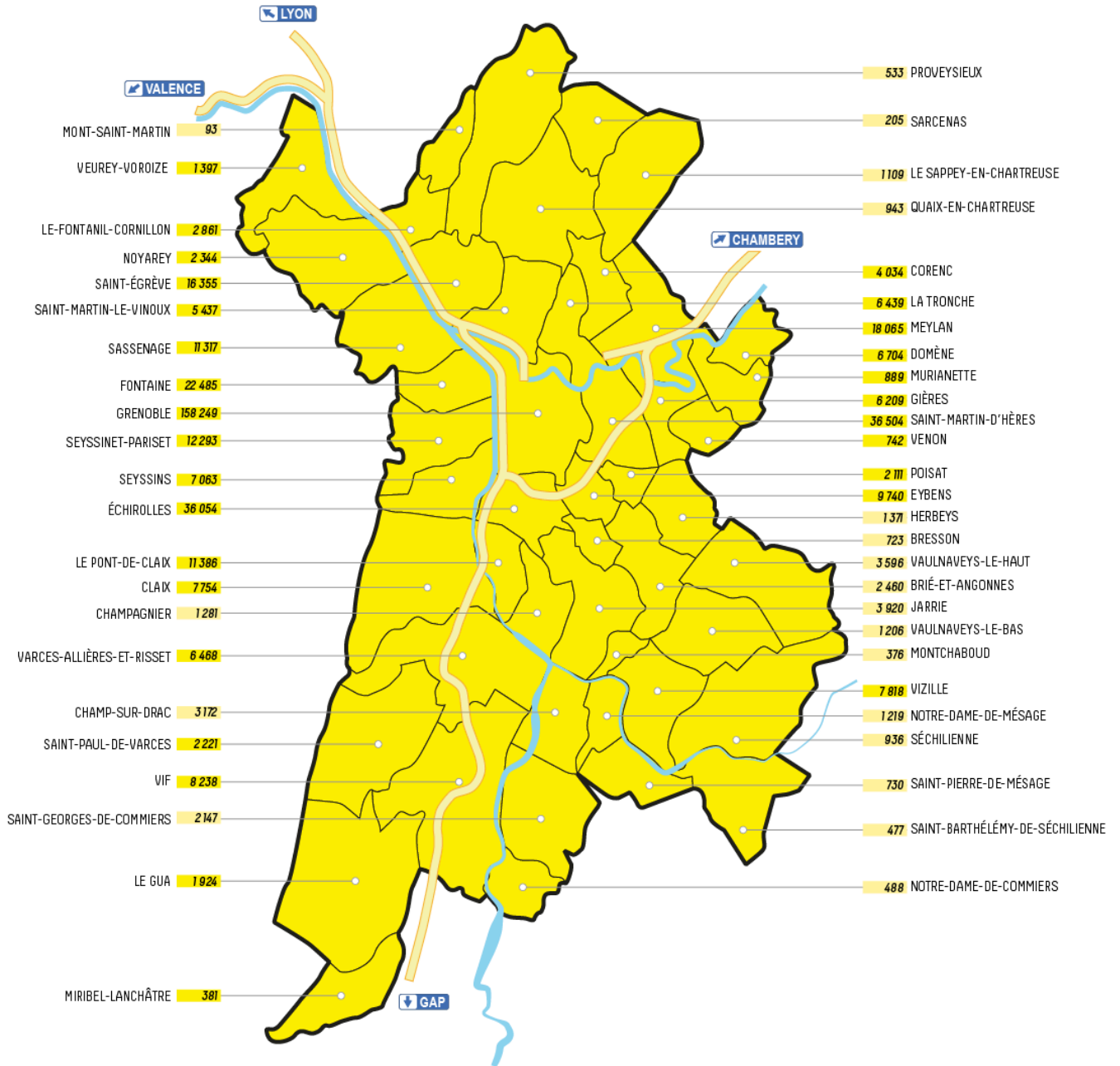
Annexe n°7 : Carte du territoire intercommunal grenoblois avant la fusion du 1^{er} janvier 2014

Source : <http://lametro.fr>



Annexe n°8 : Carte du périmètre intercommunal au 1^{er} janvier 2014

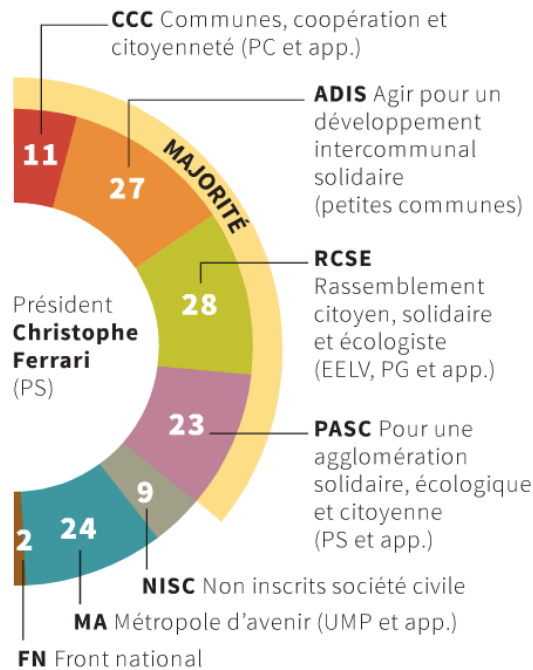
Source : <http://lametro.fr>



Annexe n°9 : Répartition politique du conseil métropolitain de Grenoble Alpes Métropole au lendemain des élections communautaires de mars 2014

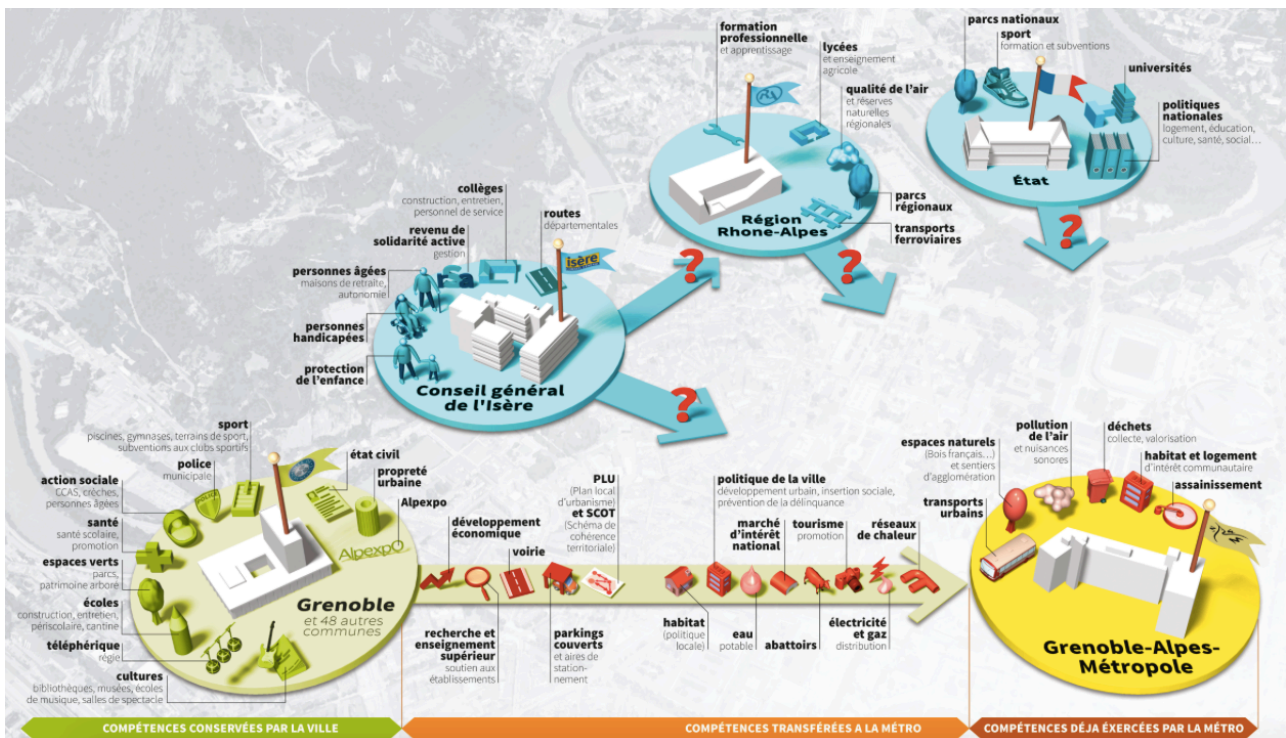
Source Gre.mag, décembre-janvier 2015, n°2, p.18

La répartition politique de l'Assemblée



Annexe n°10 : Répartition des compétences suite au passage de l'EPCI en métropole

Source : Gre.mag, décembre-janvier 2015, n°2, p.22-23



Annexe n°11 : Affiche des forums participatifs « La métropole c'est vous ! », juin 2015

Source : <http://lametro.fr>

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

LA MÉTROPOLE c'est vous !

Construisez avec nous
la métropole !

6 dates : 6 forums : Pour contribuer et créer avec les élus des espaces
du 3 au 27 juin 2015 : de dialogues sur la solidarité, l'aménagement,
les services publics, les projets communs d'avenir...

The poster features a yellow background with a grid of colorful cartoon illustrations of diverse people engaged in various activities like cycling, walking, and sitting on a bench. The text is in bold, sans-serif fonts.

Annexe n°12 : Une du nouveau magazine institutionnel de Grenoble Alpes Métropole

Source : *Métropole, n°1, juin-juillet-août 2015*

DÉBAT / P.22
Pour ou contre
la limitation du
chauffage au bois ?

TOPOGUIDE / P.34
Une balade champêtre
de Jarrie
à Montchaboud

VISITE GUIDÉE / P.35
Le musée
de la chimie
à Jarrie

MÉTROPOLE

LE MAGAZINE DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

notre eau (du robinet)

d'où vient-elle ? où va-t-elle ?

LE DOSSIER

BIMESTRIEL

JUN-JUILLET-AOÛT 2015

N°01

The cover features a photograph of a child drinking water from a tap. The layout is clean with a yellow background and white text boxes.

TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AdCF	: Assemblée des Communautés de France
AMF	: Association des Maires de France
AMGVF	: Association des Maires des Grandes Villes de France
AMP	: Aix-Marseille-Provence
ATR	: Administration Territoriale de la République
CDCI	: Commission Départementale de Coopération Intercommunale
CES	: Conseil Économique et Social
CEA	: Commissariat à l'Énergie Atomique et des Énergies Alternatives
CNRS	: Centre National de la Recherche Scientifique
CGCT	: Code Général des Collectivités Territoriales
DATAR	: Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DGF	: Dotation Globale de Fonctionnement
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESRF	: European Synchrotron Radiation Facility
GAM	: Groupe d'Action Municipale
HCT	: Haut Conseil des Territoires
INET	: Institut National des Etudes Territoriales
INSEE	: Institut National de la Statistique et des Études Économiques
JO	: Journal Officiel
MAPTAM	: Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des Métropoles
MIN	: Marché d'Intérêt National
NOTRe	: Nouvelle Organisation Territoriale de la République
ONU	: Organisation des Nations Unies
PSU	: Parti Socialiste Unifié
PLH	: Plan Local de l'Habitat
PLU	: Plan Local d'Urbanisme
PLUI	: Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PUD	: Plan d'Urbanisme Directeur
QPC	: Question Prioritaire de Constitutionnalité
RCT	: Réforme des Collectivités Territoriales
R&D	: Recherche & Développement
RGPP	: Révision Générale des Politiques publiques
RUG	: Région Urbaine Grenobloise

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SDCI : Schéma Départemental de Cohérence Intercommunale

SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

SIEPARG : Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation pour l'Aménagement de la Région Grenobloise

SIEPURG : Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise

SIRG : Syndicat Intercommunal de Réalisation Grenoblois

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

UPEG : Université Populaire Européenne de Grenoble

VEGA : Voiron Et Grenoble Associés

ZAU : Zonage en Aires Urbaines

TABLE DES ENTRETIENS

Entretien	Nom	Statut	Date	Lieu
N°1	Bastien DALMASSO	Chargé de mission participation citoyenne Grenoble-Alpes Métropole	12 mars 2015	Grenoble Café de la Table Ronde
N°2	Alain FAURE	Chercheur en sciences politiques au CNRS et co-directeur du laboratoire de recherche PACTE	27 avril 2015	Saint-Martin-d'Hères PACTE
N°3	Radia DAOUD	Chargée de projet métropolitain, prospective et stratégie territoriale Grenoble Alpes Métropole	30 avril 2015	Entretien téléphonique
N°4	Emmanuel CHION	Directeur adjoint de la communication Grenoble Alpes Métropole	13 mai 2015	Grenoble Hôtel de communauté
N°5	Michel DESTOT	Député de la 3 ^{ème} circonscription de l'Isère, ancien maire de Grenoble (1995-2014) et ancien président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) de 2007 à 2014	29 mai 2015	Grenoble Cabinet parlementaire

GRILLE D'ENTRETIEN

- 1) Quels ont été les objectifs justifiant le processus de métropolisation de l'action publique, tant au niveau local que national ?
- 2) Quels ont été les acteurs moteurs de ce processus? *A contrario*, quels ont été les acteurs ayant cherché à freiner la métropolisation ?
- 3) Un certain nombre d'élus locaux se sont positionnés contre la fusion intercommunale et le passage en métropole. Quels furent les arguments avancés par ces derniers ?
- 4) Quels sont les atouts permettant à l'agglomération grenobloise d'exploiter au maximum ce statut ? Autrement dit, dans quelle mesure la métropolisation représente-t-elle une fenêtre d'opportunité pour l'agglomération ?
- 5) D'un point de vue purement territorial, à quels obstacles la métropole grenobloise a-t-elle dû faire pour accéder à son nouveau statut ?
- 6) Quels changements ce nouveau statut métropolitain apporte-t-il à l'agglomération grenobloise ? Quels sont les changements déjà perceptibles aujourd'hui par les administrés ?
- 7) Selon vous, la métropolisation peut-elle être considérée comme une mutation imposée par le législateur, c'est-à-dire « *un mariage de communes forcé par l'Etat* » ?
- 8) Dans un contexte de renforcement des compétences régionales et d'éventuelle suppression de l'échelon départemental, où les métropoles se situent-elles désormais ? Les métropoles ont-elles vocation à remplacer les départements ?
- 9) De fait, quelles relations les métropoles entretiennent-elles, et vont-elles entretenir, avec les différents échelons territoriaux ?
- 10) Considérez-vous les métropoles comme la forme d'intercommunalité et de structuration des territoires de demain ou bien *a contrario*, comme une entité supplémentaire au sein du millefeuille territorial ?
- 11) Dans quelle mesure le jeu politique et les élections ont-ils impacté le processus de métropolisation, ainsi que le bon fonctionnement de la métropole ?
- 12) Par quelles raisons pourrions-nous expliquer la difficulté des citoyens à s'identifier à l'entité métropolitaine, contrairement à l'entité communale ?
- 13) Dès lors, comment susciter un sentiment d'appartenance au territoire métropolisé, ainsi qu'un véritable intérêt métropolitain ?
- 14) Face à une institution si étendue recoupant des réalités territoriales diverses, l'identification à la métropole est-elle toujours possible ?
- 15) Pour conclure, que pensez-vous de l'idée d'un renouvellement des modalités de l'action publique *via* la dynamique de métropolisation ?**

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	3
Sommaire	4
Introduction.....	5
PARTIE I : LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : L'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE D'UNE RÉALITÉ GÉOGRAPHIQUE COMPLEXE	14
Chapitre 1 : Dynamique de métropolisation et avènement de l'intercommunalité en France.....	16
Section 1 : De l'urbanisation à la généralisation du fait métropolitain au sein du territoire français	16
I) L'urbanisation, une dynamique ancienne en perpétuelle croissance	17
A) L'urbanisation, une dynamique géographique indéniable	17
B) La dynamique d'urbanisation à l'échelle de l'agglomération grenobloise.....	19
II) Métropolisation et avènement des métropoles régionales : Une réflexion en termes de changement d'échelle	22
A) L'avènement du fait métropolitain ou le dépassement de la ville traditionnelle ..	23
B) L'agglomération Grenobloise, un territoire métropolisé ?	26
Section 2 : Le développement progressif de l'intercommunalité, une réponse pragmatique au fait urbain	27
I) Émiettement communal et avènement de l'intercommunalité : Une tentative de rénovation de l'échelon local	28
A) 36 000 communes ou les contraintes de l'émiettement communal français	28
B) Typologie de la coopération intercommunale : de l'intercommunalité associative à l'intercommunalité fédérative	30
II) L'intercommunalité grenobloise, pertinent reflet des réformes territoriales	32
A) Une succession d'échecs à l'origine du projet intercommunal grenoblois.....	33
B) Les années Hubert DUBEDOUT (1965-1983) ou la naissance d'une véritable agglomération grenobloise	34
C) Des évolutions statutaires plus récentes : le passage à la fiscalité propre	37
Chapitre 2 : La métropole, entre incarnation institutionnelle du fait métropolitain et reconfiguration forcée de l'action publique	39
Section 1 : La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : La naissance juridique des métropoles	40

I) Du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 : Les prémices de la création métropolitaine.....	40
A) Mettre fin au millefeuille administratif français, préconisation centrale du rapport BALLADUR	40
B) La métropole, une innovation entre simplification intercommunale et promotion de l'attractivité des territoires	42
II) La métropole selon la loi du 16 décembre 2010 : L'échec d'un projet ambitieux ?.....	45
A) La métropole, entre fausse nouveauté et complexification de l'architecture décentralisée	45
B) Une nouveauté juridique non traduite en pratique : l'unique exemple de la métropole Nice-Côte d'Azur.....	47
Section 2 : La loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 : Une généralisation des métropoles entre rupture et continuité	48
I) Alternance politique et résurgence de la question métropolitaine.....	49
A) Un projet de loi ambitieux dans le cadre de l'acte III de décentralisation.....	49
B) Les critiques permanentes de la métropolisation, principal obstacle à son institutionnalisation.....	51
II) Les dispositions finales de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.....	52
A) L'automatisme du passage en métropole de droit commun.....	52
B) L'existence de statuts dérogatoires : les métropoles du Grand Paris, du Grand Lyon et d'Aix-Marseille-Provence	54

PARTIE II : UNE RECONFIGURATION MÉTROPOLITAINE EN MUTATION : ENTRE ENJEUX TERRITORIAUX, JEU POLITIQUE ET DÉFIS SYMBOLIQUES 58

Chapitre 1 : Une reconfiguration territoriale imposée par le législateur : la question du redécoupage territorial et des compétences exercées..... 60

Section 1 : Un élargissement antérieur à la mutation institutionnelle dans un contexte d'élections municipales	60
I) Entre adhésion et rejet : la grande fusion intercommunale du 1 ^{er} janvier 2014.....	61
A) De 28 à 49 communes membres, un périmètre intercommunal élargi	61
B) La réticence des élus locaux, frein à l'institutionnalisation de la métropole.....	64
C) Le rôle de l'AMGVF, accélérateur de l'institutionnalisation métropolitaine grenobloise.....	66
II) Suite aux élections municipales, quelle réalité politique pour Grenoble Alpes Métropole ?.....	68
A) Impact et déséquilibre politiques suite à l'élargissement métropolitain.....	68
B) Une métropole à la recherche d'un leadership politique ?	70

Section 2 : Des compétences stratégiques endossées par la métropole grenobloise.....	72
I) Une gouvernance urbaine consolidée par des compétences métropolitaines	72
A) Le transfert de compétences métropolitaines de plein droit	73
B) La possibilité d'endosser des compétences facultatives : une question juridique en suspens	75
II) « Une collectivité territoriale qui ne dit pas son nom ? » : Entité chimérique au sein de rapports régionaux et départementaux complexes.....	76
A) L'instauration des métropoles, une menace pour l'équilibre territorial ?.....	76
B) Deux métropoles pour une région : Grenoble et Lyon entre concurrence et coopération	78

Chapitre 2 : L'indispensable construction d'un intérêt métropolitain grenoblois : prémices d'une gouvernance rénovée 81

Section 1 : À la recherche de l'identité métropolitaine ou la difficile construction d'un sentiment d'appartenance.....	81
I) De la difficulté de s'identifier à l'entité intercommunale.....	82
A) L'appartenance communale au détriment de l'appartenance métropolitaine	82
B) « Des récits désincarnés et des politiques publiques sans émotions »	83
II) Construire la métropole grenobloise sur le territoire : la communication au service de l'identité communautaire.....	85
A) Penser la métropole comme un projet politique : Se percevoir comme l'échelon de référence	86
B) Grenoble Alpes Métropole, une communication entre rupture et continuité	87
C) Incarner une métropole fédératrice : De l'identité montagnarde à l'élaboration d'un récit intercommunal	90
Section 2 : Les limites de l'entité métropolitaine grenobloise : Entre diversité territoriale, perspective de reterritorialisation et manque de légitimité.....	93
I) Un vaste territoire faisant peser l'éventualité d'une reterritorialisation	93
A) La perpétuelle dichotomie entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.....	94
B) L'actuelle réflexion sur la reterritorialisation de Grenoble Alpes Métropole	96
II) « Une agglomération sans citoyens » ou le constat d'un déficit démocratique de l'intercommunalité.....	97
A) Un redéploiement intercommunal soulevant la question de la légitimité démocratique	98
B) La question des prochaines élections intercommunales.....	100

Conclusion	102
Bibliographie	105
Table des annexes.....	114
Table des entretiens	124
Grille d'entretien	125
Table des matières	126