

Aix–Marseille–Provence : accouchement d’une métropole dans la douleur

Nicolas Douay

En se fondant sur une relecture historique des enjeux de la coopération intercommunale et de la structuration métropolitaine dans la région urbaine de Marseille, Nicolas Douay éclaire les débats contemporains autour de la création de la métropole d’Aix–Marseille–Provence.

L’acte III de la décentralisation pose une nouvelle fois les questions du transfert et de la répartition des compétences au niveau local. En réponse au processus de métropolisation, l’innovation principale tient au renforcement de l’intercommunalité à l’échelle métropolitaine, notamment à Paris, Lyon et Marseille. Ainsi, au 1^{er} janvier 2016, la « métropole d’Aix–Marseille–Provence » (AMP) se substituera à six intercommunalités existantes¹ pour former un ensemble de 90 communes totalisant 1,6 million d’habitants. Cette institution aura notamment pour mission d’élaborer et de conduire un projet d’aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de la métropole. Quelles sont les principales étapes ayant conduit à la formalisation puis à l’adoption de ce projet ? À quels enjeux répond-il et à quels obstacles est-il confronté² ?

Une difficile intégration métropolitaine sous l’impulsion de l’État

Les premières tentatives de regroupement institutionnel dans la région urbaine de Marseille sont menées sous l’impulsion de l’État, dans le cadre des politiques d’aménagement du territoire. En 1966, Gaston Defferre³ refuse la proposition de création d’une communauté urbaine, arguant de l’étendue du territoire communal de Marseille (23 000 hectares). Il souhaite surtout se prémunir contre le risque de voir son leadership remis en cause par les communes communistes ou de droite qui entourent la ville. Comme « métropole d’équilibre », Marseille est dotée d’un OREAM⁴, chargée d’élaborer un schéma d’aménagement pour 59 des 119 communes du département. Celui-ci est toutefois peu suivi d’effets (Donzel 2001).

Il faut attendre la disparition de Gaston Defferre et surtout l’application de la loi sur l’Administration territoriale de la République (ATR) pour voir la création, en 1992, de la communauté de communes de Marseille Provence Métropole (MPM), regroupant une vingtaine de petites communes autour de Marseille (Morel 1999). En 1999, l’application de la loi Chevènement marque une nouvelle étape avec l’imposition du principe de continuité territoriale et le renforcement des compétences lors du passage en communauté urbaine (Olive et Oppenheim 2001).

¹ Communauté urbaine Marseille Provence Métropole ; communautés d’agglomération du Pays d’Aix, de Salon–Étang de Berre–Durance, du Pays d’Aubagne et de l’Étoile, du Pays de Martigues ; syndicat d’agglomération nouvelle Ouest Provence.

² Cette contribution est issue d’une thèse qui portait en partie sur la planification métropolitaine marseillaise (Douay 2007) et d’une recherche comparative financée par le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) (Demazière *et al.* 2012 ; Douay 2013 ; Nadou *et al.* 2013).

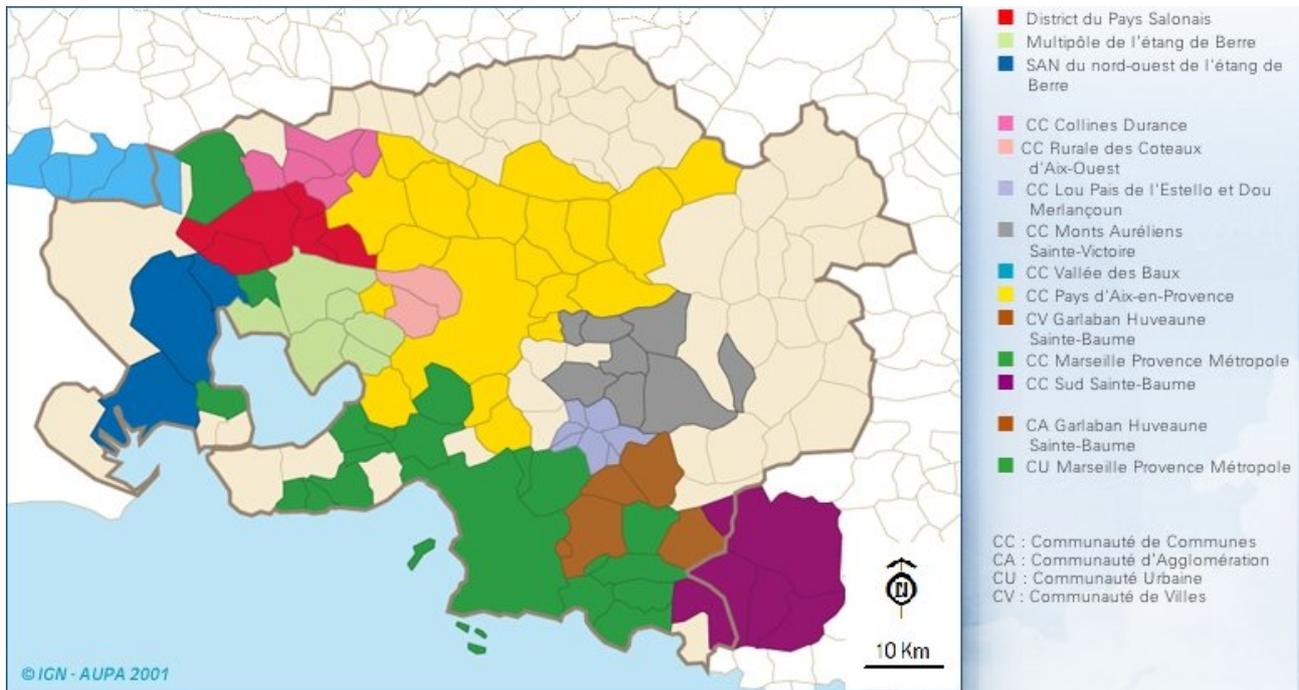
³ Maire de Marseille de 1944 à 1945, puis de 1953 à sa mort en 1986.

⁴ Organisme régional pour les études d’aménagement de l’aire métropolitaine.

Cependant, Aix-en-Provence et Aubagne refusent de faire partie de MPM et constituent leurs propres communautés d'agglomération sur un modèle en grande partie défensif.

Au-delà des conflits politiques et des fractures sociologiques qui caractérisent la métropole, le refus de coopération de la part des communes périphériques peut être interprété diversement. Il peut relever d'une volonté de garder des compétences en matière de planification urbaine, d'un moyen de protéger une identité spécifique qui risquerait d'être laminée par la position hégémonique de Marseille, d'un refus d'être associé à l'image de Marseille, ou encore du refus de participer au financement global des projets économiques et sociaux. La construction des périmètres intercommunaux exprime, en effet, des affinités politiques ou fiscales qui rendent souvent difficiles la mise en place de stratégies métropolitaines.

Figure 1 : Le paysage intercommunal dans les Bouches-du-Rhône après la loi ATR (1992-1999)



Source : Agence d'urbanisme du Pays d'Aix.

Les travaux préparatoires à l'adoption d'une directive territoriale d'aménagement en 2007 et surtout le lancement par la DATAR en 2004, depuis Marseille, d'un « appel à coopération métropolitaine » (ACM) relancent le processus. Avec comme objectif la définition d'un projet métropolitain devant mener à la signature d'un contrat, l'ACM constitue le catalyseur d'un processus de coopération informelle qui rassemble d'abord Aix et Marseille, puis s'élargit à un ensemble de sept intercommunalités (Da Silva *et al.* 2007). Le mode de coopération reste conflictuel mais offre aux différents acteurs un espace d'interconnaissance et d'apprentissage (Douay 2009, 2010).

En 2010, enfin, l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales conduit l'agglomération marseillaise à envisager la création d'une « métropole » aux compétences renforcées. Mais la cité phocéenne n'adopte pas cette formule et préfère discuter de la mise en œuvre d'un pôle métropolitain.

Le retour de la métropole et la bataille pour sa définition

Suite au changement de majorité en 2012, l'État s'engage à développer une entité institutionnelle pour les trois principales agglomérations françaises. Il choisit de différencier l'architecture des pouvoirs locaux en fonction du contexte géopolitique. Dans un contexte d'insécurité chronique et d'affairisme politique, la métropole marseillaise donne lieu au projet institutionnel le plus intégré. Par ailleurs, le gouvernement annonce la nomination d'un préfet de police et d'un préfet délégué au projet de l'agglomération⁵. Lors d'une visite à Marseille le 10 septembre 2012, le premier ministre Jean-Marc Ayrault appelle à « sortir des paralysies, des jeux personnels, pour mobiliser tous les acteurs⁶ ».

Le gouvernement reçoit le soutien de nombreux élus marseillais, dont le maire et le président de MPM, car le projet répond à une demande ancienne de la ville-centre. Celui-ci est également défendu par la chambre de commerce et d'industrie, qui y voit un lien avec sa stratégie « Top 20 » visant à hisser Marseille au 20^e rang des métropoles européennes. Enfin, il faut noter l'engagement de nombreuses personnalités de la société civile, comme les universitaires et élus apparentés socialistes Jean Viard et Jacques Boulesteix, qui publient un « manifeste métropolitain⁷ ».

En dehors du centre de la métropole, le soutien au projet est plus rare. Une large coalition⁸ d'acteurs, rassemblant notamment 109 des 119 maires du département, s'oppose au projet. Les élus boycottent les invitations des responsables du projet, comme lors d'un important forum en décembre 2012 en présence de la ministre. Ils critiquent la « vision technocratique et monolithique d'une métropole centralisée, irréaliste et dangereuse » et refusent une « structure unique qui prendrait toutes les décisions », tout en contestant l'intérêt d'une fiscalité unique qui favoriserait Marseille au détriment des communes environnantes. Face à la détermination du gouvernement et aux effets politiques négatifs, les opposants choisissent de s'engager dans un bras de fer avec l'État, pour négocier les contours et les compétences de la prochaine institution métropolitaine, avec l'espoir de minimiser son pouvoir intégrateur. Le recours aux concepts de pôles ou d'interterritorialité (Vanier 2008) leur permet de sacraliser la relation de proximité, la légitimité des maires et le refus d'un projet territorial assorti d'une forte solidarité fiscale. En février 2013, cette coalition d'élus fait une contre-proposition – montrant par là qu'ils ne s'enferment pas dans une posture immobiliste –, à savoir un projet d'établissement public opérationnel de coopération (EPOC). Celui-ci ne disposerait que de trois compétences obligatoires : l'organisation des transports collectifs métropolitains, le développement économique et l'aménagement du territoire, et la protection de l'environnement.

Finalement, les positions des « pro » et des « anti » métropole évoluent au cours du débat vers un compromis. La date de création de l'institution est repoussée à 2016 et des garanties sont données quant à la préservation du pouvoir des maires et des intercommunalités. Par ailleurs, des « conseils de territoire » seront chargés de créer une proximité avec les habitants, en s'appuyant probablement sur les périmètres des intercommunalités existantes.

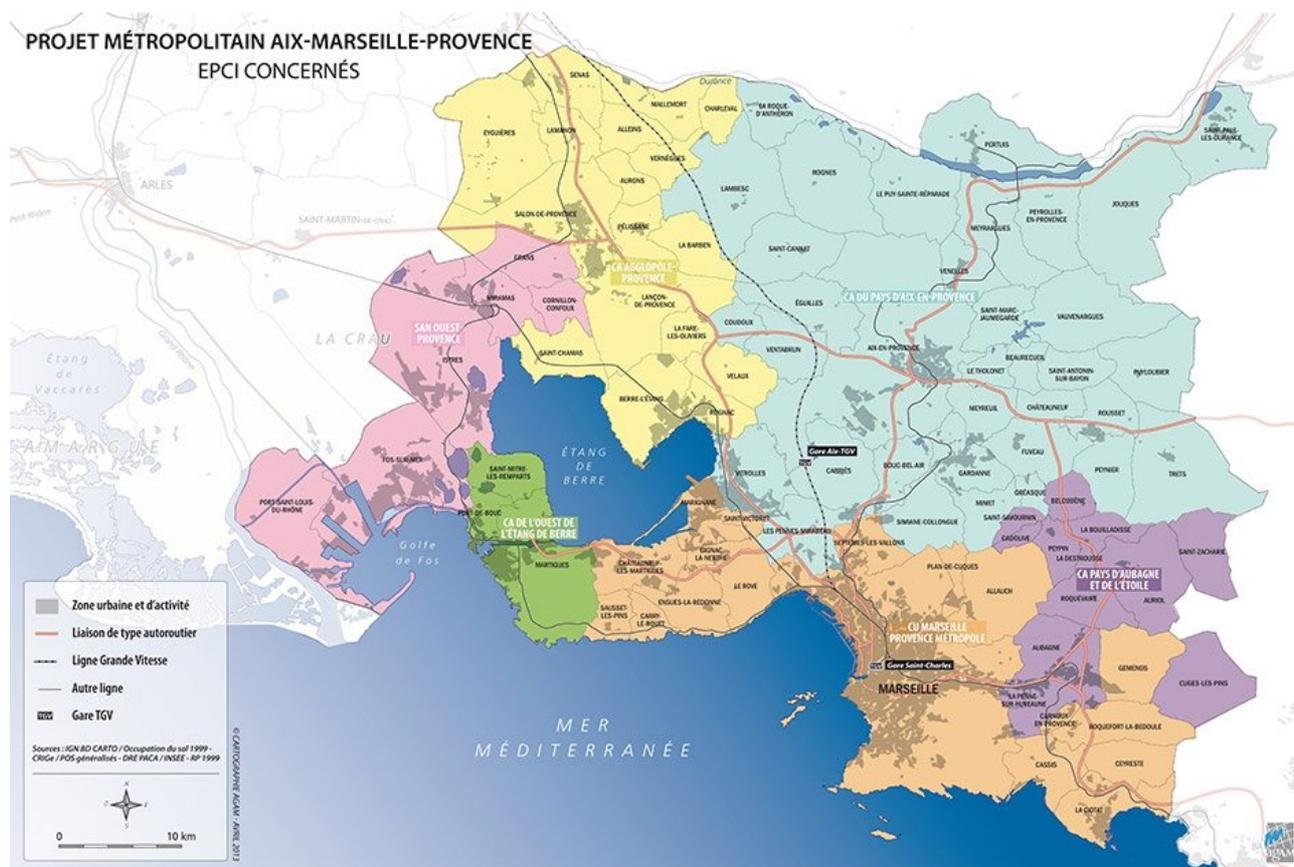
⁵ Il s'agit de Laurent Théry, ancien directeur général de la communauté urbaine de Nantes, puis responsable du projet urbain de l'île de Nantes et enfin du projet urbain Eurailille à Lille. Il a reçu en 2010 le Grand Prix de l'urbanisme français.

⁶ Cité dans *Le Point* du 7 mars 2013. URL : www.lepoint.fr/politique/la-creation-d-une-metropole-a-marseille-dans-la-reforme-de-la-decentralisation-07-03-2013-1637339_20.php.

⁷ URL : <http://manifestemetropolitain.fr>.

⁸ Cette coalition rassemble surtout des élus municipaux qui en portent le leadership, à l'image de la maire (UMP) d'Aix-en-Provence, Maryse Joissains-Masini, de la présidente (PCF) de l'intercommunalité du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, Magali Giovannangeli, et de Georges Cristiani, maire de la petite commune de Mimet et président de l'Union des maires du département des Bouches-du-Rhône.

Figure 2 : Le périmètre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence



Source : AGAM (Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise – www.mouvement-metropole.fr/newsletter_dec2013/index.html).⁹

Le défi de l'appropriation du projet

La loi adoptée, la réussite de la réforme tiendra à l'appropriation du projet et des compétences par les élus. Au vu des progrès de la coopération métropolitaine ces dix dernières années, notamment dans le contexte de Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture, on peut imaginer que les nouveaux élus s'approprient la métropole, en développant des politiques coordonnées à cette échelle, voire en organisant le transfert de certaines compétences au profit de la métropole. Le poids des identités locales et des pesanteurs politiques sont toutefois susceptibles de ralentir ces dynamiques d'apprentissage. Ces questions stratégiques seront celles auxquelles devront s'atteler les équipes municipales qui sortiront des urnes en mars 2014.

Bibliographie

- Da Silva, José, Douay, Nicolas et Motte, Alain. 2007. « La genèse d'un projet métropolitain improbable : Marseille-Aix », in Motte, Alain, *Les Agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris : Economica, p. 80-96.
- Demazière, Christophe (coord.). 2012. *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport de recherche pour le PUCA, université de Tours.

⁹ Cette carte provient de l'atlas de l'espace métropolitain de Marseille d'AGAM : www.agam.org/fr/ressources-et-donnees/atlas-metropolitain/territoire/carte-intercommunalites.html.

- Donzel, André. (dir.). 2001. *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris : Maisonneuve et Larose.
- Douay, Nicolas. 2007. *La Planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, thèse de doctorat en urbanisme, université de Montréal et Aix-Marseille Université. Disponible en ligne à l'URL suivant : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00348703>, consulté le 17 décembre 2013.
- Douay, Nicolas. 2009. « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 459, 25 mai. Consulté le 17 décembre 2013, URL : <http://cybergeo.revues.org/22347>.
- Douay, Nicolas. 2010. « Collaborative Planning and the Challenge of Urbanization: Issues, Actors and Strategies in Marseilles and Montreal Metropolitan Areas », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 19, n° 1, p. 50-69.
- Douay, Nicolas. 2013. « Penser métropolitain ? Recompositions institutionnelles dans la définition d'un Grand Marseille », colloque international de l'APERAU, Aix-en-Provence, 29 juin.
- Morel, Bernard. 1999. *Marseille : naissance d'une métropole*, Paris : L'Harmattan.
- Nadou, Fabien, Douay, Nicolas et Demazière, Christophe. 2013. « Articuler économie et environnement dans l'espace métropolitain. La planification stratégique spatialisée, catalyseur du dialogue multi-acteurs et vecteur de coordinations pour la viabilité ? Une comparaison des régions urbaines de Marseille–Aix-en-Provence et de Nantes–Saint-Nazaire », colloque international de l'APERAU, Aix-en-Provence, 29 juin.
- Olive, Maurice et Oppenheim, Jean-Pierre. 2001. « La Communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », in Baraize, François et Négirer, Emmanuel (dir.), *L'Invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, p. 31-66.
- Vanier, Martin. 2008. *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

Nicolas Douay est maître de conférences en aménagement–urbanisme à l'Université Paris-7 Diderot et chercheur au laboratoire Géographie-cités (équipe CRIA). Après un doctorat en cotutelle entre l'université de Montréal et Aix-Marseille Université, il a séjourné au Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC, Hong Kong) grâce à une bourse de post-doctorat Lavoisier. Ses recherches font une large place aux approches comparatives entre l'Asie (Chine et Hong Kong), l'Europe (France) et l'Amérique du Nord (Canada) et se focalisent sur le processus de métropolisation, en particulier sous l'angle des politiques urbaines, des processus de planification territoriale et des usages du numérique.

Sa page personnelle : <http://www.parisgeo.cnrs.fr/spip.php?article101&lang=fr>.

Pour citer cet article :

Nicolas Douay, « Aix–Marseille–Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>.