



**HAL**  
open science

## Métropoles, métropolisation et gouvernance métropolitaine

Anne Bretagnolle, Dominique Riviere, Nicolas Douay

► **To cite this version:**

Anne Bretagnolle, Dominique Riviere, Nicolas Douay. Métropoles, métropolisation et gouvernance métropolitaine. Sanders Lena, Bretagnolle Anne, Brun Patrice Ozouf-Marignier Marie-Vic, Verdier Nicolas. Le temps long du peuplement. Concepts et mots-clés, PUF, pp.285-332, 2020. halshs-03436361

**HAL Id: halshs-03436361**

**<https://shs.hal.science/halshs-03436361>**

Submitted on 12 Oct 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bretagnolle A., Rivière D., Douay N. (2020), « Métropoles, métropolisation et gouvernance métropolitaine », in Sanders, Bretagnolle, Brun, Ozouf-Marignier, Verdier (eds), *Le temps long du peuplement. Concepts et mots-clés*<sup>1</sup>. Tours, Presses Universitaires de Tours, collection Villes et Territoires, p. 285-310.

## Introduction

Parmi les types d'habitat\* interagissant au sein des systèmes de peuplement, balayant un large spectre allant du campement nomade aux villes multi-millionnaires, nous avons choisi de présenter et discuter la notion de métropole et son corollaire, la métropolisation. Ce processus\* fait l'objet d'une attention croissante depuis les années 1970, marquées notamment par le début de la mondialisation\* du système productif, et plus encore depuis deux décennies. Un modèle réticulaire, s'appuyant sur les connections planétaires tissées depuis les nœuds de l'économie-monde\* s'imposerait ainsi par rapport au modèle de l'État-nation\*, héritier du XVII<sup>e</sup> siècle européen. Pourtant, les notions même de métropole et de métropolisation font débat : la première du fait de sa polysémie et la seconde tout simplement car le terme n'existe en français que depuis peu, et n'est employé qu'au sein d'une minorité de disciplines des sciences sociales, alors même qu'il s'est largement diffusé dans le débat public.

La métropole est un mot dont le sens a beaucoup évolué depuis son apparition au VIII<sup>e</sup> siècle avant notre ère. De nos jours, elle désigne une ville exerçant une certaine domination, un certain pouvoir, sur un territoire ou un ensemble de territoires (Roncayolo 1990). C'est un point fort du territoire, sorte de « commutateur d'espaces » (Pumain 1997b) permettant d'articuler plusieurs échelons\* : macroscopique (généralement mondial ou international, mais certaines métropoles sont simplement régionales), mésoscopique (les réseaux et points d'appui secondaires qui assurent une partie de sa puissance) et local (la ville elle-même). La métropolisation est un néologisme apparu dans les années 1980 pour désigner un ensemble de processus multiscalaires liés à la mondialisation de l'économie. Ces processus sont décrits dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, mais sous des termes différents. À l'échelon global, il s'agit de processus de concentration, sélection et accumulation déjà perceptibles avec le capitalisme marchand des XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles européens. À l'échelon de la ville, depuis l'invention des chemins de fer urbains, puis de l'automobile, comme moyens de transport quotidien, l'aire ou la région métropolitaine émerge comme une nouvelle forme de grande ville, très étalée, de plus en plus polycentrique et discontinue. La métropolisation entraîne l'émergence de nouvelles métropoles (par la réorganisation des hiérarchies urbaines) ou le maintien, voire le renforcement, de métropoles existantes.

Parce qu'elle est par essence un lieu de pouvoir, la métropole pose, de façon exacerbée, la question plus générale de la capacité de la ville à « faire société » (Donzelot, 2004). Métropoles et métropolisation renvoient de ce fait aussi à des dimensions politiques complexes qui, à travers l'action publique d'aménagement mais aussi les maillages institutionnels, interrogent l'idée de territoire et les processus de territorialisation telles qu'ils viennent d'être définis (*cf.* chapitre 9). Dans ce chapitre, nous consacrons une première section aux évolutions sémantiques du mot « métropole », une deuxième aux métropoles à l'échelon du monde (capitales d'empire, villes-mondes\*, etc.), une troisième aux processus de métropolisation en lien avec les différentes phases de la mondialisation et la dernière à la dimension politique et institutionnelle de la métropolisation.

---

<sup>1</sup> Il s'agit du chapitre 10 de cet ouvrage, intégré dans la partie III. Pour information, l'introduction de la partie III est ajoutée en annexe, à la fin du document.

## 10.1 La métropole, une notion polysémique

### La métropole comme mère-patrie

Le terme **métropole** est issu de la juxtaposition des deux mots grecs *meter* (la mère) et *polis*\* (la cité). Il prend naissance dans le contexte de la Grèce archaïque (VIII<sup>e</sup>-VI<sup>e</sup> siècles avant notre ère) et désigne alors une cité à l'origine de la fondation d'une ou de plusieurs colonies.

Celles-ci apparaissent en Sicile (par exemple Syracuse, Agrigente, Catane), sur les rives du Sud de la France (Marseille), de l'Est de l'Espagne, de la Cyrénaïque, de la Thrace<sup>2</sup> et de la Mer Noire (Byzance) (Austin et Vidal-Naquet 1972). Il s'agit d'abord d'une colonisation agraire, puis les motifs commerciaux se renforcent, avec l'acheminement de matières premières et l'établissement de routes commerciales jalonnées de comptoirs (Mossé 1984). Le terme « métropole » impliquait toutefois initialement une dimension politique et religieuse, car les colonies étaient fondées, au départ, pour devenir des cités, ce qui n'est pas le cas des *emporion*\*, instaurés comme de simples établissements\* commerciaux. Les responsables de la cité fondatrice allaient généralement consulter l'oracle d'Apollon à Delphes avant l'expédition, les divinités étant associées à tout acte de la vie publique. En outre, le fondateur (*oikiste*) devient héros fondateur après sa mort, objet d'un culte dans un *héroôn* (Tréziny, 2005).

Ce sens originel de métropole comme « mère-patrie », renvoyant à une généalogie, une antériorité (Pumain *et al.* 2006) est encore utilisé de nos jours à l'échelon des États\*. Ainsi, dans le dictionnaire *Trésor de la langue française*, la métropole est l'« État, territoire d'un État, considéré par rapport à ses colonies (ou à ses pays de mandats, ses protectorats), ou à ses territoires d'outre-mer ». La dimension colonisatrice impérialiste est donc restée présente dans cette acception courante du terme. C'est alors une notion à connotation géographico-politique, constitutive du territoire dans son rapport au pouvoir (en particulier à l'État ou à l'Empire : la métropole et ses colonies) et à la notion de continuité territoriale (la métropole et les territoires d'outre-mer). Comme le note Patrick Boucheron : « Que la métropolisation désigne d'abord, historiquement, la capacité d'une grande ville à se projeter au loin par essaimage colonial explique la persistance, dans le contexte des empires coloniaux contemporains - mais aussi, de manière plus étrange, dans la France d'aujourd'hui - de l'usage du terme de « métropole » pour désigner la partie continentale de l'État où réside la capitale » (2010, p. 1).

### La métropole comme capitale

Après la période de la Grèce archaïque, le terme se diffuse progressivement (Xénophon, V<sup>e</sup> siècle av. notre ère) et renvoie cette fois à la primauté d'une cité<sup>3</sup> dans un territoire des provinces romaines d'Orient ou à la capitale d'une cité-peuple d'Occident (Strabon, I<sup>er</sup> siècle de notre ère). Son usage pour désigner un titre officiel dans l'administration romaine émerge au I<sup>er</sup> siècle av. notre ère, dans les provinces d'Orient (Jacques, Scheid 1990, Arnaud 2002). Parmi les cités qui relèvent de la tutelle du gouverneur d'une province, la capitale est ainsi appelée métropole. Lors de la réorganisation administrative de l'empire romain, au IV<sup>e</sup> siècle de notre ère, le rôle administratif des villes est renforcé par la nouvelle organisation ecclésiastique, en partie calquée sur celle des cités dont les chefs-lieux deviennent des évêchés (Ferdrière 2004). Parmi ces derniers, ceux correspondant aux grandes villes romaines

---

2 La Cyrénaïque correspond à l'actuelle Libye orientale, et la Thrace à l'extrême Nord-Est de la Grèce et à la partie européenne de l'actuelle Turquie.

3 Dans l'Antiquité romaine, la cité renvoie à une communauté civique associée à un territoire (Jacques, Scheid, 1990). Le statut de la cité, et par là même ses droits politiques et fiscaux, dépend de son origine et « peut évoluer par un acte de faveur du pouvoir central » (Clavel-Lévêque et Lévêque, 1984 p. 170). Le territoire de la cité est divisé en *pagi* (circonscriptions territoriales) et *vici* (sortes de bourgs avec un territoire associé), qui possèdent chacun une personnalité juridique et religieuse, mais les textes les concernant sont rares et peu explicites, les termes *pagus* et *vicus* paraissant renvoyer à des réalités variées selon la cité considérée (Tarpin 2002, Jacques 2004).

sont désignés comme « métropolitains » (Mazel 2016). Ils sont appelés « archevêchés » au VI<sup>e</sup> siècle, et la métropole correspond alors à la ville de siège archiépiscopal. Dans le *Dictionnaire* de Furetière (1702), le mot « métropole » renvoie ainsi à « l'église archiépiscopale » (p. 254).

### La métropole comme ville principale

L'usage courant du terme métropole pour désigner une ville dominante, en un sens plus large que politique ou administratif (Reeder 2010), se renforce peu à peu<sup>4</sup>. Chez Furetière, le deuxième sens de « métropole » est celui de « capitale d'une province », ou « ville principale et qui est comme la mère des autres » (Furetière 1702, p. 254). Le sens de métropole s'est donc progressivement éloigné « des connotations et titres liés aux droits ecclésiastiques pour prendre une acception laïcisée », désignant le haut de la hiérarchie urbaine (Lamarre, Maumi 2010, p. 750).

La métropole comme capitale d'un État est un mot classiquement employé aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles pour souligner « l'éclat, le rayonnement, le pouvoir de domination » (Ventura, 2010, p. 763). Aujourd'hui, la métropole peut être définie comme « une ville majeure, qui domine par son poids et l'étendue de son rayonnement un territoire, régional ou national » (Pumain *et al.* 2006, p. 183). En tant que capitale régionale, elle est très présente dans l'action publique en France depuis 1963 et l'instauration des « métropoles d'équilibre » (chapitre 10.4 et dossier 10.F).

À l'échelon international, l'usage du terme de métropole pour désigner de très grandes villes dominant une partie du monde (métropole internationale, métropole mondiale) s'accroît dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, en lien avec la révolution de l'industrie et des transports. En 1863, le réseau ferroviaire souterrain de Londres est appelé *metropolitan railway* et le terme est repris ensuite pour désigner les trains urbains souterrains construits à New York, Berlin, Paris, puis ailleurs. La constitution d'empires puissants, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, propulse à nouveau le terme sur le devant de la scène : en 1902, le géographe Halford Mackinder qualifie Londres de métropole d'empire (*imperial metropolis*), cet empire étant dimensionné à l'échelon du globe par les réseaux maritimes (*city of world importance and connections*). C'est à cette époque en effet que le monde est perçu comme une étendue finie, une « cage » dont les câbles font désormais complètement le tour (Jean Brunhes 1909, cité dans Robic 2004)<sup>5</sup>.

Si l'usage de la notion de « métropole mondiale » se renforce dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'en reste pas moins que beaucoup de villes se sont revendiquées ou ont été décrites comme telles depuis l'antiquité sans forcément utiliser cette dénomination. Les notions de ville-monde ou *global city* rencontrent notamment un grand succès. Nous allons tenter de définir plus précisément ces objets.

### 10.2 Qu'est-ce qu'une métropole mondiale?

Selon les époques ou les disciplines, les villes détentrices d'une puissance exceptionnelle à l'échelon du monde (ou ce qui est perçu comme tel) ont reçu différents types de qualificatifs : ville-monde, ville mondiale, ville globale (*global city*), nœud d'un archipel mégapolitain mondial, d'une région mégapolitaine mondiale, etc. (Bretagnolle 2018). Il est difficile de différencier clairement ce qui relève précisément des uns ou des autres. Nous proposons ici de

---

<sup>4</sup>Et cela tant dans la langue française qu'en anglais, portugais ou espagnol (voir les notices Métropole, Metropolis, Metròpole, Metròpoli dans Topalov *et al.* 2010).

<sup>5</sup>Ajoutons à cela le fait que depuis au moins le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, le mot « metropolis » renvoie, dans l'imaginaire, à l'idée de grande ville en même temps que de futurisme, par exemple chez Fritz Lang dès 1927 dans le fameux *Metropolis*, mais également dans la pop culture, avec la ville de Metropolis dans laquelle vit Clark Kent alias Superman, évoquée pour la première fois dans un comic book de 1939.

distinguer, avec le recul du temps long, trois formes différentes : les capitales d'empire, les villes-monde, et les capitales de grands États.

Les **capitales d'empire** sont des villes de taille importante, qui exercent une attraction et une polarisation puissante sur les territoires qu'elles dominent. Dans les sociétés anciennes, ces villes se pensent symboliquement comme centre du monde, un monde à leur dimension et à leur portée. Au troisième millénaire avant notre ère, la cité-État\* de Mari (Mésopotamie, Syrie actuelle) se caractérise ainsi par un urbanisme « radical, proportionné à des institutions centralisées de plus en plus puissantes » avec sa double enceinte circulaire – il s'agit du premier exemple de ville ronde connu dans l'Histoire – et un temple imposant construit sur un exhaussement central et symbolisant une royauté venue du ciel (Butterlin 2010 p. 157). De même Babylone, Pékin, Alexandrie ou Rome s'étendent autour d'un site symbolique, à la fois axe vertical du monde, car « lieu de passage reliant les trois niveaux cosmiques » – céleste, terrestre et souterrain –, mais aussi centre de tracés horizontaux « divisant l'environnement de l'homme en zones plus ou moins connues, domaines qui forment avec les lieux et les parcours les éléments constitutifs de l'espace existentiel » (Racine 1993 p. 35). En Chine, depuis le I<sup>er</sup> millénaire avant notre ère, les plans carrés de capitales impériales représentent le cosmos, l'ordre parfait, réalisé à partir d'un emboîtement hiérarchique strict : au centre le palais impérial, puis la Cité interdite, la cité intérieure et la cité extérieure. Les temples sont disposés aux points cardinaux et portent des noms cosmiques (soleil, lune, ciel, terre) (Steinhardt Shatzman 1986).

Parmi ces capitales d'empire, certaines sont peuvent être qualifiées de **villes-mondes** car elles sont beaucoup plus importantes que les autres villes contemporaines et exercent une attraction et une polarisation très puissantes sur un ensemble extrêmement vaste de sociétés, intégrées politiquement ou non<sup>6</sup>. Babylone, qualifiée de *world capital* (Beaulieu 2008) ou *cosmic capital* (Georges 1997), étend son hégémonie à la fin du VII<sup>e</sup> siècle av. notre ère de l'Égypte au Golfe Persique, à la Cilicie et aux Monts Zagros (dossier 10.A). Rome mène dans une politique impérialiste faisant de la Méditerranée une Mare nostrum (dossier 10.B). Pour des époques plus récentes, la notion de ville-monde est aussi mobilisée à propos de Teotihuacan (dossier 10.C) ou des centres de l'économie-monde\* européenne (XIV<sup>e</sup>- XVIII<sup>e</sup> siècle) (Braudel 1979, Chase-Dunn 1985) ou planétaire depuis le XIX<sup>e</sup> siècle (chapitre 10.3). Depuis les années 1980 certains auteurs préfèrent utiliser la notion de ville globale\* (chapitre 10.4).

A partir du XVI<sup>e</sup> siècle de notre ère, les **capitales de grands États** (Braudel 1997) pourraient aussi être considérées comme des métropoles mondiales. Elles sont situées au cœur de vastes espaces continentaux et dépourvus d'accès à la mer. Ainsi, Paris, Madrid, ou Vienne « ratent les destins mondiaux de l'économie ou pour le moins les épousent mal », tant il est vrai qu'en principe, jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, « on ne peut dominer le monde sans s'ouvrir à la mer » (*ibid.* p. 388). Néanmoins, ces villes occupent le devant de la scène mondiale pour des raisons politiques et culturelles, telle Madrid, capitale de l'empire des Habsbourg au XVI<sup>e</sup> siècle, ou Paris à l'époque des Lumières. En Chine, Pékin, capitale de l'empire Ming aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, pourrait relèver aussi de cette catégorie. L'empire maritime chinois qui avait été constitué à partir des expéditions de Zeng He (1403-1433), se dissout lorsque l'empire choisit de resserrer les forces militaires vers la défense terrestre, notamment la frontière\* mandchoue et mongole (Gipouloux 2011).

Les métropoles mondiales, qu'elles soient capitales d'empire, villes-monde ou capitales de grands États se caractérisent par leur puissance politique et leur caractère cosmopolite, leur capacité à articuler des réseaux de villes de portées différentes et à développer des stratégies pour construire des images de puissance mondiale.

---

<sup>6</sup>Communication personnelle de Patrice Brun, 2019.

## **Une domination politique puis économique**

La puissance des métropoles mondiales repose avant tout sur un système de domination politique, légitimé par le recours au religieux jusqu'à l'époque moderne. Par exemple, en Mésoamérique précolombienne, Teotihuacan se présente comme une cité-État hégémonique, non pas pour avoir su imposer son pouvoir politique sur un grand territoire, mais par sa triple capacité à maintenir sa position démographique dominante sur le Haut plateau central mexicain, à étendre des réseaux commerciaux et des relations politiques à longue distance et à être reconnue comme centre religieux majeur apte à légitimer le pouvoir des chefs d'autres cités (dossier 10.C).

Si la dimension économique de la puissance métropolitaine s'affirme clairement avec les villes-monde\* d'Europe médiévale, elle est malgré tout déjà bien présente ailleurs à des époques anciennes. Systèmes d'irrigation permettant des rendements céréaliers intenses, proximité de mines d'obsidienne, d'argent ou autres matières précieuses, organisation de réseaux de comptoirs permettant les échanges\* de produits de base (céréales, matières premières) ou de luxe pour le prestige des élites (*cf.* chapitre 7), constituent autant de facettes de cette puissance économique.

Du fait de leur attraction\* et de leur polarisation\* à de très grandes portées, les métropoles mondiales sont aussi au cœur de vastes réseaux migratoires\*, ce qui leur a permis d'atteindre des chiffres d'habitants élevés. La population estimée à Babylone VI<sup>e</sup> SIECLE av. notre ère serait d'environ 200 000 habitants (Beaulieu 2008), Rome approcherait voire dépasserait un million d'habitants à son apogée (dossier 10.B), Chang'an, capitale de l'empire des Han, compterait environ un demi-million d'habitants au premier siècle de notre ère (Steinhardt Shatzman 1990), Teotihuacan, environ 100 000 habitants au III<sup>e</sup> siècle de notre ère (Cowgill 2015). Cette attraction migratoire se traduit par un cosmopolitisme important. C'est attesté à Babylone, les tablettes conservées montrant la présence d'artisans ou de marchands venus de régions lointaines (Beaulieu 2008). C'est aussi le cas à Rome, Alexandrie ou en Amérique précolombienne. Les villes-monde\* d'Europe médiévale sont aussi caractérisées par un très fort cosmopolitisme : Venise, qui exploite les ressources de la Méditerranée, de la Baltique et de l'océan Indien, accueille de nombreuses communautés étrangères, notamment des marchands allemands, flamands, arméniens, turcs et grecs (Bec 2017). A des dates bien plus récentes, d'autres métropoles mondiales se sont illustrées par leur cosmopolitisme : Paris à la fin du XVIII<sup>e</sup> SIECLE, compte près de 100 000 étrangers sur une population totale de 700 000 habitants (Roche 1993), son rayonnement est tel que Goethe la qualifie de « ville mondiale » (cité dans Arrault 2006). Marivaux s'exprimait déjà de la sorte en 1734 : « Paris, c'est le monde ; le reste de la terre n'en est que les faubourgs » (cité dans Roche 1993). Londres, qui totalise 960 000 habitants en 1801, est un « creuset d'immigration » (Chassaigne, Esposito 2013), tout comme le seront plus tard Berlin ou les grandes métropoles des États-Unis (Poussou 1992).

## **Des réseaux d'échange multiscalaires**

Les métropoles mondiales articulent des réseaux\* de relation à différentes échelles\*, notamment régionale\* et à longue portée. Il ne s'agit pas uniquement des « réseaux nourriciers » permettant l'approvisionnement en produits agraires ou matières première (Duby 1984), mais surtout de réseaux de villes engagés dans des relations stratégiques et commerciales. Ainsi, en Mésopotamie ancienne, les « réseaux de centres urbains, de ports également, sont cruciaux pour comprendre la logistique de la première révolution urbaine » (Butterlin 2010 p. 151). L'accessibilité\* fluviale ou maritime constitue également souvent un point fort des métropoles mondiales, par exemple à Babylone située le long de l'Euphrate et très près du Tigre (dossier 10.A). Une ville comme Venise (*cf.* chapitre 9.3), aux XIV<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles, doit une partie de sa puissance économique à la présence de « la mer et des grandes

canaux, barques et bacs poussés à la perche ne cessent de gagner la grande ville » (Braudel 1979, t. 1, pp. 473-474).

À partir du XVII<sup>e</sup> siècle, des politiques de grands travaux permettent de renforcer l'accessibilité des métropoles mondiales à l'intérieur des frontières des États-Nations\* alors en affirmation. Autour d'Amsterdam, les canaux de jonction construits dans la première moitié de ce siècle permettent des liaisons régulières par coche d'eau avec les principales villes du pays (Boyer 1978). Grâce à une vaste politique de construction routière mise en place à partir des années 1730, Paris centralise dans les années 1770 un réseau de communications rapides déployé sur la moitié nord de la France (dossier 6.C). Londres est au cœur d'un gigantesque réseau de canaux et routes mis en place à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui la relie notamment facilement aux grandes régions industrielles de Liverpool ou de Manchester (Marx 1993).

La révolution des transports, au XIX<sup>e</sup> siècle, permet à nouveau un changement d'échelles (*scale-up\**) dans la constitution des réseaux de transport, cette fois à l'international. La construction du canal de Suez en 1869 et l'inauguration de celui de Panama en 1914 réduisent la longueur du trajet respectivement de 16 000 à 10 000 km entre Londres et Singapour et de 21 000 à 8 000 km entre New York et Los Angeles (Rodrigue 2013). En 1872 se tient la première conférence européenne des horaires de chemin de fer, pour la gestion des trains internationaux (Grataloup 2007). D'autres innovations techniques (transport aérien, téléphone, internet, etc.) permettront ensuite une vaste réorganisation spatiale des réseaux de l'économie-monde\* (voir infra 10.3).

#### **Une centralité\* mondiale construite par l'image**

La métropole mondiale se caractérise par « sa capacité à imposer très au-delà de ses murs une image attirante d'elle-même, non seulement pour capter l'attention et orienter le regard, mais pour convaincre chacun d'une analogie harmonieuse entre la forme de la ville et celle du pouvoir » (Boucheron 2010, p. 3). Les stratégies déployées sont multiples. Il s'agit par exemple de mobiliser des prouesses techniques exceptionnelles pour édifier les constructions les plus hautes du monde (maisons-tours de Florence ou campaniles de Venise au Moyen Âge, architectures métalliques au XIX<sup>e</sup> siècle, telle la Tour Eiffel construite pour l'Exposition Universelle de 1889, gratte-ciels à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis, puis dans le monde).

D'autres stratégies consistent à créer des « lieux-images » par lesquels la ville devient une synecdoque du monde (Debarbieux 2010). Ces lieux, qui font généralement appel à un urbanisme prestigieux, servent parfois de supports à des événements de renommée mondiale, qu'ils soient sportifs (Jeux olympiques) ou culturels. Par exemple, le Crystal Palace, à Londres, accueille en 1851 15 000 exposants à l'occasion de la première Exposition universelle de l'histoire, désignée comme « the Great Exhibition of the Works of Industry of all Nations » (Chassaigne, Esposito 2013). Vingt-cinq pays sont invités à exposer, par voie diplomatique. Paris, de son côté, organise la suivante en 1855 et accueille pour cette occasion 83 000 exposants (Mattelart 1997). L'Exposition de 1900 est présentée comme celle de « Paris, capitale du monde civilisé » (Favier 1997). L'Exposition coloniale de 1931 (autour de l'actuel Musée de la Porte Dorée) vise à « montrer l'Empire à la Métropole autant qu'à l'étranger » (*ibid.* p. 545). Depuis quelques décennies, s'insérer dans la mondialisation\* et dans la compétition des territoires qui l'accompagne fonctionne comme un impératif, même pour des villes de taille moyenne. Dans cette logique le terme « métropole » est devenu « l'un des maîtres mots de la communication et du *benchmarking* urbain » (Saint-Julien 2014), qui s'incarne par des bâtiments iconiques – le Mucem de Marseille, le Musée Guggenheim de Bilbao, etc.

Parmi les différents types de métropoles mondiales présentées ici, la ville-monde\* se distingue particulièrement lors des trois grandes phases\* de la mondialisation de l'économie (aux XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles européens, des années 1870 à la première Guerre mondiale et depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale) par le fait qu'elle est au cœur de puissants mécanismes de concentration\* et d'accumulation. A l'échelon local, ces mécanismes s'accompagnent, depuis l'invention du transport mécanique au XIX<sup>e</sup> siècle, d'un étalement\* urbain sans précédent, la croissance de la population pouvant se déverser vers les périphéries de la grande ville grâce à l'invention des chemins de fer puis de l'automobile. La notion de métropolisation rend compte de ce double processus de concentration (à l'échelle du système de villes) et d'étalement (à l'échelle de la ville), qualifié aussi de « contraction\* / dilatation\* » (Pumain 1997b et Bretagnolle 2005).

### 10.3 Mondialisation et métropolisation

#### La métropolisation, un néologisme récent

Au sens propre du terme, la **métropolisation** est un néologisme forgé à la fin des années 1980 en France. Le géographe Paul Claval le mobilise en 1987, à la suite de plusieurs séjours sur le continent américain lui ayant permis d'observer « de nouvelles configurations » dans la structure des réseaux urbains et l'organisation régionale des grandes villes, attirant, grâce notamment à la présence d'aéroports internationaux, des activités de haut niveau (Claval 2003 p. 17). L'économiste Claude Lacour le mobilise à son tour en 1988, à l'occasion du programme de recherche « Mutations économiques et urbanisation », soulignant « l'accélération de l'ouverture internationale dans le sillage de la mondialisation » (Lacour et Puissant 1999, page vi).

La notion se répand rapidement. En géographie, le processus est envisagé à plusieurs échelons, notamment à celui de la ville et à celui des systèmes de villes. Ainsi, au niveau local, la métropolisation décrit « le processus d'étalement des très grandes villes ainsi que leur structuration autour, non plus d'un centre unique, mais de centralités\* multiples [...] » (Pumain *et al.* 2006 p. 184). Au niveau global, la métropolisation traduit le renforcement des inégalités de poids des villes, car « les très grandes villes de chaque pays, traditionnellement mieux placées pour la croissance économique à cause de la diffusion\* hiérarchique des innovations, ont vu leur rôle s'amplifier encore avec la mondialisation [...] » (*ibid.* p. 185) (dossier 3.B). La métropolisation pose aussi des questions spécifiques d'aménagement et de gouvernance\* (*cf.* 10.4). En économie, la métropolisation n'est pas simplement « la concentration urbaine des hommes et des activités » mais correspondrait à « la forme la plus marquante de la civilisation urbaine du XX<sup>e</sup> siècle » : à partir d'un certain stade de concentration, « les villes produisent suffisamment de "diversité" pour devenir des métropoles dont le développement devient auto-entretenu et cumulatif, à travers des mécanismes de diversification et de sélection des activités, fonctions et secteurs les plus entraînants » (Derycke 1999, p. 3). En sociologie, les inégalités sociales liées à la métropolisation, qui se manifestent dans les métropoles exerçant une « centralité mondiale », sont analysées par Michel Bassand dès 1997, notamment la « fragmentation métropolitaine ».

En dehors de la géographie, de l'économie et de la sociologie, le terme « métropolisation » est peu employé. Par exemple, on ne trouve quasiment pas d'occurrence en histoire ou en archéologie. De même, le mot anglais *metropolization* est très peu utilisé par les chercheurs anglo-saxons (Bailly 1999). Les processus de concentration et d'étalement en lien avec les trois grandes phases de la mondialisation de l'économie font néanmoins l'objet de nombreuses analyses, et cela dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, comme nous le verrons ultérieurement.

## La première économie-monde européenne

À partir du XII<sup>e</sup> siècle, l'émergence d'une **économie-monde**<sup>7</sup> dominée par des capitales qui se succèdent régulièrement (*cf.* chapitre 9.3) se traduit en Europe par la mise en place de processus cumulatifs, « comme si la centralisation et la concentration des ressources et des richesses se faisaient nécessairement en faveur de certains lieux d'élection et d'accumulation » (Braudel 1979, t.3 p. 32).

Ces lieux, ou villes-mondes\*, sont avant tout caractérisés par une position hégémonique dans le commerce mondial, considéré comme « le moteur de l'accumulation des ressources » (Chassaing, Esposito 2013, p. 118). Les centres italiens des XIII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles (Venise, Milan, Gênes, Florence) sont ainsi supplantés au cours du XVII<sup>e</sup> siècle par la concurrence hollandaise, anglaise ou française dans le commerce international de produits manufacturés, dans les prestations de services bancaires et dans l'armement maritime (Pinto 1997). Anvers, centre de gravité du commerce maritime après le basculement de l'économie-monde de la Méditerranée vers l'Europe du Nord, s'effondre à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle lorsque les Provinces-Unies décident de fermer l'Escaut, dans le conflit qui les oppose à l'Espagne. Amsterdam devient alors la plaque tournante du trafic international (Hélin 1997, p. 417), s'appuyant sur la supériorité de la flotte néerlandaise et sur son rôle d'entrepôt d'import-export entre les produits méditerranéens et ceux de la Baltique et de la Mer du Nord. A partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, c'est désormais Londres qui assure la fonction d'entrepôt mondial.

Pour autant, la métropolisation du Moyen Âge et de la Renaissance, si tant est qu'on puisse mobiliser cette notion pour ces époques, présente deux différences fondamentales avec celle qui se développera à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Tout d'abord l'économie-monde médiévale n'est dominée que par une seule ville-monde à la fois (Braudel 1979, t. 3 p. 28), et les rivalités pour occuper cette première place dans les circuits des échanges internationaux occasionnent de nombreux conflits armés. L'économie-monde qui se développe à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle puis après la seconde guerre mondiale se caractérise, au contraire, par l'existence de plusieurs centres, formant les noeuds d'un réseau mondial, aux spécialisations\* complémentaires même si des concurrences sont fortes.

En outre, les processus multi-scalaires\* caractéristiques de la métropolisation se limitent, à l'époque médiévale et moderne, aux échelons mésoscopiques (domination de réseaux de villes secondaires sur lesquels s'appuie la ville-monde) et macroscopiques (centralisation et concentration\* des réseaux d'échange\* de l'économie-monde par la ville-monde). À l'échelon de la métropole elle-même, il n'y a alors pas de processus de dilatation\* de l'espace urbain (*cf.* encadré 10.A), processus qui permettra, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, la concentration de populations de plus en plus nombreuses. Certes les populations totales des villes-mondes médiévales sont importantes (Milan aurait rassemblé plus de 200 000 habitants selon Boucheron 2010) mais l'absence de transports mécaniques rapides constitue un verrou puissant à l'extension spatiale de ces villes, qui sont alors des « walking communities » (villes que l'on parcourt à pied, selon l'expression de Toynbee 1970). Un autre verrou réside dans les capacités réduites des pouvoirs publics pour « contrôler, rationaliser et, si possible, programmer la croissance urbaine » et gérer ces « organismes urbains complexes » (Boucheron 2010).

## La mondialisation de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle

La mondialisation s'étendant des années 1870 à la Première Guerre mondiale se caractérise non seulement par l'adoption de politiques publiques de libéralisation et de dérégulation, mais aussi par l'augmentation des vitesses et la réduction des coûts de transport et l'accroissement

---

<sup>7</sup> L'économie-monde se réfère à « un fragment de l'univers, un morceau de la planète économiquement autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même et auquel ses liaisons et ses échanges intérieurs confèrent une certaine unité organique » (Braudel 1979, t. 3 p. 14).

de la capacité des navires (Berger 2003). Les populations atteintes par les métropoles mondiales sont extrêmement importantes : Londres compte dans les années 1910 plus de 7 millions d'habitants, Paris et New York près de 5, et Berlin près de 4. Elles sont décrites comme des **mégapoles**<sup>8</sup> dès 1904 (Chatel, Moriconi-Ebrard 2018), ou comme des « métropoles » mondiales. Ainsi, le géographe Halford Mackinder évoque en 1902 une révolution du transport maritime, qui permet à Londres de devenir une métropole impériale (*imperial metropolis*, p. 247). La même année est donnée la conférence du sociologue allemand Georg Simmel « Les grandes villes et la vie de l'esprit », le terme « *Großstadt* » étant traduit en anglais par *Metropolis* et interprété en français comme renvoyant à l'émergence des métropoles contemporaines (Simay in Simmel 1902 rééd. 2013). Elles sont en effet le siège du cosmopolitisme et d'une intensification de la « vie nerveuse ».

Les processus permettant l'émergence de ces métropoles géantes sont alors décrits comme résolument liés aux réseaux de transports modernes. Ainsi, selon Mackinder (1890), les métropoles mondiales ont une nodalité exceptionnelle, ce sont des nœuds de jonction ou de croisement de routes terrestres, fluviales ou maritimes. Elles constituent des interfaces entre le local et le global et bénéficient de « processus de sélection géographique » (cf. figure 13.7). En France, le géographe Paul Vidal de la Blache évoque les « capitales du monde » (1910, p. 842) comme nœuds ou interfaces du « réseau mondial » (1922) construit par la collaboration du rail et du bateau à vapeur, mais s'intéresse davantage à la concentration : « la soudure des courants continentaux aux courants maritimes tend à se faire en un nombre limité de points d'élection qui prennent le caractère d'*emporía*\* mondiaux. Ces villes énormes, produit caractéristique de notre siècle, sont les organes créés par les besoins nouveaux du commerce. Là se centralisent les renseignements, se forment les entrepôts, se nouent les relations. Quelque chose de colossal et de démesuré s'associe à ces créations : tonnage des navires, dimensions des bassins, agglomération de chantiers et d'usines » (p. 202).

Quelques années plus tard, l'urbaniste et sociologue Patrick Geddes (1915) évoque à son tour le changement d'échelle\* rendu possible par les chemins de fer et le télégraphe. À l'image d'autres villes mondiales (*world-city*, p. 46 ; *world metropolis*, p. 85), Londres peut projeter ses tentacules, telle une pieuvre (*octopus*, p. 26), vers les villes voisines pour les englober dans une ville-région (*city-region*), une nouvelle « communauté régionale » (p. 38). Il propose de nommer « conurbation » cette nouvelle forme de communauté. Aux États-Unis, pays précurseur dans le monde pour l'utilisation de la voiture comme mode de déplacement quotidien, le sociologue Roderick MacKenzie (1933) invente une expression, le *new metropolitanism* (traduit par « métropolisation » par Robic 1998), pour rendre compte de l'émergence de la région métropolitaine, par exemple celle de Chicago qui compte alors 4 millions d'habitants. Un nouveau régionalisme citadin (*new city regionalism*) s'exprime ainsi sous la forme d'une « dominance » exercée par les grandes métropoles sur les petites villes et campagnes qui les entourent, à de vastes portées, grâce au nouveau « régime de peuplement », qui rompt avec le chemin de fer et ses effets centralisateurs (Bretagnolle, Robic 2005, Bretagnolle 2015 et encadré 10.A).

### La mondialisation actuelle

La mondialisation\* qui débute aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale se caractérise notamment par la globalisation du système productif, ce qui laisse place à des visions plus réticulaires et plus horizontales des métropoles mondiales comme nœuds interdépendants et

---

<sup>8</sup>Cathy Chatel et François Moriconi-Ebrard (2018) citent une première occurrence en 1904, où Sao Paulo est présentée comme décentralisée par rapport à une ville qui serait une megacity. A partir des années 1920, le préfixe méga, qui renvoyait jusque-là à l'idée de grandeur, devient le préfixe officiel pour les puissances de 10 et signifie million (le Journal Officiel de la République Française rend cette appellation officielle en 1919). Les mégapoles deviennent alors surtout des villes millionnaires, idée qui s'est maintenue depuis, notamment sous l'impulsion de l'ONU qui définit la mégapole comme une ville de plus de 8 millions d'habitants dans les années 1980 puis 10 millions dans les années 2010.

aux spécialisations complémentaires (Arrault 2006). Les théories s'attachant à décrire les nouvelles formes de métropoles mondiales s'intéressent moins aux techniques de transport et communication qu'aux transformations nées de la libéralisation et des dérégulations économiques. Lorsque le géographe anglais Peter Hall reprend le terme de *world city*, c'est pour décrire la concentration des activités de commandement, qu'elles soient politiques ou économiques, dans des villes contrôlant la majorité des affaires mondiales importantes (Hall 1966). Le début du néolibéralisme et de la globalisation du système productif, à la fin des années 1970, conduisent à la mise en place du concept de **ville globale** (*global cities*), concentrant les sièges sociaux des firmes transnationales mais aussi les services avancés et les moyens de télécommunication nécessaires à la mise en place, à la coordination et au contrôle de l'économie-monde\* (Cohen 1981, Friedmann, Goetz 1982, Sassen 1991, Scott 1998). Ces processus sont cumulatifs. Ainsi, le géographe américain Allan Pred construit des schémas systémiques pour décrire les processus de concentration (« *cumulative feedback processes* », cf. encadré 5.A) dans les « grands complexes métropolitains », en lien avec la puissance grandissante des firmes multinationales (Pred 1977).

Les chercheurs divergent cependant sur la question de la mise en réseau éventuelle des villes globales à des échelons macro-régionaux, voire mondial. Alors que le géographe français Jean Gottmann proposait, en 1962, la notion de « **mégalo**pole » pour décrire la conurbation s'étendant de Boston à Washington et formée de métropoles puissantes, aux spécialisations économiques complémentaires et reliées par des réseaux de communication rapides (autoroutes, canaux, chemins de fer), d'autres s'intéressent dès les années 1990 à l'échelle mondiale et décrivent un « archipel mégalopolitain mondial » (Dollfus 2001), une « économie métropolitaine en réseau » (Veltz 1996) voire un *world city network* (Derruder, Witlox 2008).

A l'échelon local, la métropolisation liée à la phase actuelle de la mondialisation s'accompagne de transformations profondes. Les aires ou régions métropolitaines sont de plus en plus vastes, discontinues et polycentriques (encadré 10.A), marquées par des décalages croissants entre les activités proposées dans certains quartiers et les qualifications des populations qui y résident (« *mismatch*<sup>9</sup> », Pred 1977 p. 210; voir l'exemple de Nanterre dans le dossier 10.D). En outre, la présence de cadres très qualifiés, travaillant dans les sièges sociaux de firmes transnationales ou dans les entreprises de services avancés, explique la puissance des mécanismes spéculatifs et l'augmentation très forte des prix fonciers. Différents processus sont décrits par les chercheurs : renforcement de la **ségrégation** socio-spatiale, qu'elle soit voulue (recherche d'entre soi géographique par les classes moyennes ou aisées, Pinçon-Charlot, Pinçon-Charlot 2000, Le Goix 2014, Bretagnolle *et al.* 2011) ou subie à travers des mécanismes de relégation (Donzelot 2004), gentrification\* (dossier 10.D), voire dualisation sociale (Sassen 1991, Scott 1998). Ces processus existent aussi dans d'autres villes, mais sont exacerbés dans les métropoles mondiales. Le surgissement de l'échelle mondiale dans les paysages traditionnels et anciens des quartiers populaires situés dans la proche périphérie des centres provoque un « télescopage des échelles » (Roncayolo 2007), comme en témoigne le cas de Nanterre dès les années 1980-1990 (dossier 10.D).

Une autre question posée par la métropolisation contemporaine est celle de la façon dont ces clivages sociaux viennent affecter, bien au-delà des seules aires métropolitaines, l'ensemble du territoire national et sa « cohésion ». En effet, dans un contexte d'urbanisation généralisée, la métropolisation contemporaine affecte indirectement aussi bien les territoires situés à l'extérieur de la métropole, comme les villes moyennes et les zones rurales, que ceux de la métropole elle-même. Sans prétendre résumer ici le débat sur ces effets « déterritorialisants »

---

9 Ce décalage est décrit par l'économiste John F. Kain dès 1968 à propos de la population noire de la ville de Détroit, spatialement déconnectée des opportunités d'emplois offertes en banlieue. La notion de « *spatial mismatch* » sera mobilisée ensuite pour se référer à ce phénomène.

de la métropolisation, débat d'autant plus complexe qu'il est en prise directe avec l'actualité sociale et politique française (crise des « Gilets jaunes » de l'hiver 2018-19, crise des « Bonnets rouges » de l'automne 2013 en Bretagne), il est important de souligner qu'il a des implications sur l'idée même de territoire, ne serait-ce que par l'opposition souvent opérée entre métropoles et territoires<sup>10</sup>. Ces questions amènent à aborder, plus spécifiquement, la question du rapport entre métropolisation et politiques publiques.

#### 10.4 Métropolisation, politiques et territoires institutionnels

Dans le domaine des politiques publiques, le terme de métropolisation a un sens spécifique par rapport à celui qui a été évoqué jusqu'ici. Il désigne un processus que les États\* soutiennent et accompagnent à travers des politiques différenciées selon les contextes nationaux (Reitel, 2012). Ces politiques correspondent à un ensemble d'actions publiques simultanées mais pas nécessairement conjointes, visant à renforcer la métropolisation, telle qu'elle vient d'être définie sous l'angle fonctionnel, mais aussi, dans certains cas, à la réguler, voire à en atténuer certains effets socio-spatiaux. La métropolisation amène dans cette acception à interroger le territoire au sens politique du terme. En effet, le processus de métropolisation vient, à de nombreux égards, rompre l'idée même de continuité territoriale, et donc nuancer une dimension notable du pouvoir politique territorial tel qu'il est aujourd'hui incarné par l'État, mais il vient aussi, à certains égards, contribuer à son renouvellement.

##### Gouvernement versus gouvernance métropolitaine ?

Les politiques métropolitaines, que ce soit celles des États ou des acteurs\* urbains, au sens de collectivités territoriales, posent d'emblée la question du rapport entre gouvernement et gouvernance métropolitaine, qui vient nourrir le débat sur la territorialisation ou déterritorialisation induite par la métropolisation.

La question du gouvernement des métropoles renvoie en première instance à celle du pouvoir urbain. En Italie centrale et septentrionale par exemple, le *contado* médiéval structure juridiquement de façon très fine la domination de la ville sur ses environs immédiats. Même des capitales d'État territorial comme Naples entretiennent des formes d'interactions\* territorialisées complexes avec leur voisinage (Marin 1998). Si on s'intéresse aux villes-mondes que furent Amsterdam, Venise ou Gênes, une des assises historiques de leur hinterland est le territoire, au sens là encore de zone de domination directe tant sur le plan politique que juridique, avec par exemple la *terra ferma* de Venise (*cf. supra* 10.2), même si ce n'est qu'une dimension mineure de leur pouvoir (Jansen 2002).

Dans le modèle qui s'impose à partir de la fin du Moyen Âge ou à l'époque moderne au profit de gouvernements centraux monarchiques, la question urbaine devient en large part une question étatique. Cette construction de l'État moderne « ne supprime ni la tradition, ni le patriotisme, ni l'organisation municipale : elle en réduit le champ, en discipline le fonctionnement, en modifie les règles » (Roncayolo 1990, p 149). La gestion des capitales, en particulier, mais aussi le cas échéant celle des métropoles secondaires, devient souvent une « affaire d'État ». En témoigne en France le cas de Marseille, avec l'omniprésence de l'État de l'époque moderne jusqu'à nos jours (Douay 2007). Elle le reste à de nombreux égards si

---

<sup>10</sup>En témoigne cette définition du terme relevée sur un dictionnaire en ligne : « métropolisation : nom féminin. Sens 1 : Action de métropoliser, c'est-à-dire d'organiser en métropole. Exemple : cet élu se prononce contre la métropolisation, car pour lui, cette dernière signerait la fin des territoires » (<https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/metropolisation/>). Notons toutefois que ce débat sur les « oubliés de la métropolisation » (Guilluy 2014 vs Delpirou 2018) se présente différemment selon les contextes nationaux. En France, les effets sociaux de la métropolisation en interne (poches de « relégation ») et en externe (France rurale et péri-urbaine, incluant parfois les villes petites et moyennes) sont parfois mis en concurrence de façon frontale. En Italie, la question sociale des campagnes et petites villes est moins présente dans le débat public que celle des périphéries (franges immédiates des grandes villes).

l'on considère, par exemple, le rôle que tient l'État français dans l'aménagement parisien encore aujourd'hui (dossier 10.F).

Au-delà des seules capitales, le soutien actif de politiques publiques à des formes de métropolisation s'affirme d'une façon ou d'une autre, au moins depuis l'époque industrielle. Le cadre national reste majeur dans les politiques métropolitaines, même s'il faut tenir compte du rôle important des agences internationales dans les processus de métropolisation des pays dits du Sud ou encore de l'Union européenne. Ce soutien des politiques publiques est toutefois complexe et marqué par une ambivalence de l'État dans les rapports souhaités entre capitales et « métropoles régionales ». Ainsi, l'Europe a longtemps été marquée par une opposition entre l'Est et l'Ouest, les systèmes socialistes « contenant » délibérément la croissance\* de leurs métropoles en faveur de leur villes moyennes alors que le phénomène était inverse à l'Ouest (Cattan *et al.* 1994). En France, à partir des années 1960, le Commissariat au Plan utilise le concept de métropole d'équilibre à propos des grandes villes. Celles-ci devant servir de pivots de l'« armature urbaine » du territoire, elles ont été sélectionnées sur une base essentiellement fonctionnelle et dans une logique de rééquilibrage par rapport à Paris (dossier 10.E). La métropole est donc conçue ici dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, elle-même envisagée comme « l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics, à leurs diverses échelles de compétence, pour essayer d'assurer une égalité des chances entre les aires géographiques » (Guermont 2001, p 7). Pourtant, si l'État préconise un soutien à ces métropoles de second rang dans une logique de rééquilibrage vis-à-vis de Paris, il façonne à la même époque les grands traits de la capitale avec le Schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) mené sous l'égide du préfet Paul Delouvrier (dossier 10.F), et soutient, bien au-delà des seules « métropoles d'équilibre », le niveau des « villes moyennes » dans les prémices du cadre régional (préfectures de région).

Dès les années 1990, l'attention des politiques publiques nationales se déplace sensiblement du soutien des grandes villes dans leur rôle d'armature et de desserte de leur région vers la question des grandes villes elles-mêmes, prises dans la compétition mondiale (Ascher *et al.* 1993, Veltz 1996). Concrètement, le soutien à la métropolisation rejoint dès lors directement la notion de réseau\*. Il s'incarne en effet dans les politiques d'équipement en lignes à grande vitesse françaises, allemandes, italiennes, japonaises, indiennes ou autres, mises en place à partir des années 1980, qui ont moins vocation « d'armer les territoires que d'armer les métropoles » (Piercy, 1997). On retrouve ce soutien dans les Réseaux Transeuropéens de transport (RTE) de l'Union Européenne, inter-métropolitains et relevant à la fois de politiques étatiques et transnationales. À l'échelon infra-métropolitain, c'est aussi par un réseau de transport que s'incarne initialement le projet\* récent du Grand Paris, visant à articuler différents clusters stratégiques. Mais si l'État soutient ainsi le processus de métropolisation, en France, où il affiche volontiers son rôle de garant de la cohésion nationale, les exercices de prospective de la Datar<sup>11</sup> menés au début des années 2000 sont une bonne illustration de l'hésitation persistante qui marque l'action de l'État à l'égard des métropoles. Une vision d'un « archipel métropolitain » qui fragmenterait à terme le territoire national est présentée en effet de manière opposée à celle d'une « France maillée », explicitement souhaitée par la Datar, qui serait « tenue » à la fois par l'État et par les collectivités locales dans un contexte décentralisé. Dans cette lecture, l'État-nation serait tiraillé entre, d'un côté, la reconnaissance de la métropolisation en tant qu'atout économique à conforter dans la compétition internationale,

---

<sup>11</sup> La DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) a existé de 1963 à 2014. Elle a alors pris le nom de CGET (Commissariat général à l'Égalité des territoires). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 elle a fusionné avec d'autres organismes et pris le nom de ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires).

et, d'un autre, côté la perte de souveraineté possiblement liée à la naissance de contre-pouvoirs métropolitains (Le Galès, 2003). L'échelle supra-nationale européenne, en fonction des orientations politiques qu'elle adopte et des moyens qui lui sont alloués, peut elle-même venir renforcer cette logique d'archipel ou, au contraire, participer de l'affirmation d'un territoire maillé, d'une « cohésion territoriale ». C'est en effet l'intitulé d'une des politiques majeures de l'Union Européenne, centrée sur l'atténuation des disparités à l'échelle régionale, mais qui fait une place croissante à la problématique urbaine.

Il faut aussi relever que si la métropolisation, entendue sous l'angle fonctionnel (*cf.* chapitre 10.3) passe par un affaiblissement relatif des fonctions symboliques et politiques de la ville au bénéfice de l'économique, sur le plan des processus politico-institutionnels en revanche, la dimension politique et étatique de la question métropolitaine est revitalisée par la montée en puissance des logiques sécuritaires, dimension régaliennes au premier chef. Par exemple, à partir du tournant qu'ont constitué les attentats du 11 septembre 2001 à New York, « un nouveau régime de légitimité étatique se dessine aux États-Unis, dans lequel la question renouvelée de la sécurité sert de pilier pour intensifier l'intervention de l'État dans la vie des citoyens, particulièrement par le biais de la gestion métropolitaine » (Boudreau 2006).

Enfin, la métropolisation renvoie non seulement à la notion de gouvernance\*, soit l'idée d'un dépassement de l'idée de souveraineté territoriale, mais aussi à de nouvelles formes de territorialisation. Au-delà du rôle de l'État, le jeu des acteurs urbains a toujours été complexe, en témoignent l'enchevêtrement et la fragmentation des pouvoirs qui caractérisent le Moyen Âge en Europe du Nord-Ouest par exemple. Mais dans son acception politico-institutionnelle actuelle, la métropolisation actuelle marque un changement\* de régime par rapport aux périodes antérieures. En effet, les acteurs métropolitains, qu'il s'agisse de ceux de la ville-centre ou de sa périphérie, de ceux des villes globales\* ou ceux des métropoles secondaires, font face à une compétition omniprésente, à la fois inter-urbaine et intra-métropolitaine. Dans ce processus, l'affirmation de l'échelle métropolitaine et le localisme se renforcent l'un l'autre : en témoignent les processus de sécession municipale très actifs sur le continent américain, au Brésil comme aux États-Unis, mais aussi à un moindre degré en Europe. Dans ce cadre d'ensemble, où les dynamiques de fragmentation sont concomitantes de celles de coopération, les villes-centres conservent un avantage notable, en particulier en matière d'enjeux de représentation et d'image. Giuseppe Dematteis (1997) souligne en particulier la capacité paradoxale – compte tenu de l'étalement\* urbain – de ces villes-centres à continuer à faire territoire dans le contexte de la globalisation, en mobilisant à leur profit les ressorts de l'identité urbaine : « Beaucoup de villes européennes continuent [...] à se représenter et à se comporter comme des sujets collectifs forts, dans les espaces globaux de la compétition et de la coopération en réseau. Les transformations récentes n'ont donc pas éliminé la territorialité urbaine ; elles en ont modifié la substance et en ont accentué le rôle [...] d'une valeur d'usufruit [...] restreint à une (quasi) valeur d'échange [...] qu'on peut jouer dans la compétition mondiale » (p. 81). En témoignent les grands événements qui valorisent ces centres, quand bien même leur organisation concrète – et le marketing territorial qui se construit autour – associe les périphéries métropolitaines.

Cette question de la territorialité urbaine renvoie aussi au couple gouvernement/gouvernance. Si le XIX<sup>e</sup> et le XX<sup>e</sup> siècles ont été marqués par l'affirmation de formes de gouvernement faisant une place accrue à la fois au politique et aux rationalités techniciennes (Roncayolo 1990), l'idée de gouvernance métropolitaine s'impose depuis les années 1990 au détriment de celle de gouvernement. La métropolisation implique en effet un changement du rapport au territoire. La **gouvernance**, notion apparue dans la sphère des grandes entreprises et diffusée par les organisations mondiales, renvoie à l'idée de la gestion des affaires publiques ou privées. Du point de vue des territoires, nous pouvons la définir comme un élargissement de

l'action publique qui « reflète le passage des villes administrées par un gouvernement dominé par les collectivités locales à des territoires sur lesquels se projettent un nombre plus important d'acteurs de nature diverse » (Lefèvre 1995a). Outre l'ouverture vers les acteurs privés et associatifs, le jeu des acteurs politico-institutionnels s'élargit de l'État vers les collectivités locales, mais aussi vers des formes politico-institutionnelles dérivées, à l'instar des intercommunalités françaises par exemple. Celles-ci, qui se sont développées depuis trois décennies pour pallier l'émiettement communal et couvrent des champs croissants de l'action publique, posent en des termes nouveaux la problématique du territoire comme lieu de pouvoir : privées de représentation électorale directe, elles sont en quelque sorte la moins « territoriale » et la plus souple des mailles\* politico-administratives, au sens où les modifications de périmètre y sont permises et fréquentes du moment qu'on respecte le principe d'un ensemble d'un seul tenant sans enclaves.

Les acteurs métropolitains ont des capacités très variables à maîtriser ce jeu complexe, à s'inscrire dans des réseaux internationaux et nationaux, à même de leur apporter des ressources mais aussi de les inscrire dans un réseau de relations et de représentation. La notion de *rescaling*\* ou de recomposition des niveaux (Brenner 2004, cf. chapitre 2.6) renvoie ainsi à cette inégale capacité des acteurs locaux à maîtriser des articulations d'échelles\* complexes (Eschach et Vaudor 2014, dossier 10.F). La métropolisation, vue sous cet angle, remobilise des clés de lecture en termes d'inégalités entre centre et périphérie.

#### **Des maillages institutionnels métropolitains**

L'alternative entre la recherche du « gouvernement » de la métropole (et partant, d'un périmètre pertinent) et/ou celle de sa « gouvernance » reste aujourd'hui un élément structurant de l'approche de la métropole par les politiques. Pour répondre aux interrogations sur la gouvernabilité métropolitaine, la première approche possible est d'apporter des réponses par les institutions elles-mêmes (que ce soit la commune, l'intercommunalité, la région ou une maille spécifiquement métropolitaine) ; la seconde envisage les choses sous l'angle du projet\* urbain (cf. chapitre 10.4.3).

Dans le contexte actuel, les réponses institutionnelles peuvent renvoyer à trois visions théoriques. Les deux premières correspondent à ce que nous pouvons désigner comme étant le régionalisme métropolitain traditionnel (Lefèvre 1995b ; Jouve et Lefèvre 1999). D'un côté, le courant des réformateurs propose de créer un gouvernement métropolitain sur une base de solidarité et de partage des coûts, pour offrir différents services, élaborer une planification commune et réaliser des économies de gestion (Prud'Homme, Lee 1999). De l'autre côté, l'école du *public choice* préfère la fragmentation (Harrigan 1989) en affirmant que les gouvernements métropolitains ne réalisent pas forcément d'économies d'échelle, qu'ils ne sont pas nécessairement plus efficaces et qu'ils ont surtout tendance à développer une bureaucratie centralisée et inefficace (Ross *et al.* 1991). Selon cette école, la métropole peut se réguler naturellement et même si cela peut entraîner de fortes disparités entre les municipalités, les citoyens ont toujours la liberté de « voter avec leurs pieds » (Tiebout 1956) en déménageant. Plus récemment une troisième réponse a été formalisée par l'intermédiaire du nouveau régionalisme métropolitain (Wallis 1994 ; Champagne 2002) qui tente de proposer une voie médiane en s'intéressant aux réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et en insistant plus sur la notion de gouvernance\* que sur celle de gouvernement. Cette troisième voie insiste donc sur des régulations métropolitaines qui ne renvoient pas uniquement aux institutions mais plutôt à la pratique de l'aménagement et au développement de l'espace avec la production de plans et de projets (Douay 2007, Goux 2010, Delpirou et Béhar 2018).

Le processus\* actuel de création des métropoles en tant que maillages institutionnels, qui a cours dans différents pays tels que la France ou l'Italie, illustre bien le caractère paradoxal et

dialectique de ce rapport gouvernement/ gouvernance métropolitaine. L'idée de redécouper le territoire pour gérer la métropolisation n'est pas en elle-même nouvelle – en témoignent par exemple au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles les absorptions de communes de la banlieue de Paris et de nombre d'autres grandes villes, en Europe ou ailleurs dans le monde<sup>12</sup> (Tanter-Toubon 2016, Ozouf-Marignier et Verdier 2013). Mais la phase actuelle de cette métropolisation institutionnelle est plus complexe.

D'un côté, elle participe à l'assouplissement de l'idée même de territoire politico-étatique, dans le sens où elle rompt tendanciellement avec l'idée de continuité territoriale associée, dans certains pays, à la conception westphalienne de l'État (chapitre 9). En effet, l'idée même de donner un statut à part à ces villes implique, dans un pays comme la France, d'accepter la distinction de nature et de droit entre les métropoles et le reste du territoire; il s'agit d'une rupture notable avec le paradigme d'égalité territoriale issu de la révolution de 1789<sup>13</sup>.

D'un autre côté, il est paradoxal que la question du périmètre le mieux à même de cerner une réalité par essence aussi mouvante que la métropole débouche sur une approche très institutionnelle du fait urbain. En effet, pour identifier et découper au mieux les espaces concernés, en première analyse, les définitions statistiques établies en fonction des déplacements domicile-travail (encadré 10.A) auraient pu apporter une réponse pragmatique. Néanmoins dans la pratique, les territoires institutionnels et politiques préexistants ont pris le plus souvent le pas sur les découpages fonctionnels, au demeurant fluctuants car réévalués régulièrement par les organismes de statistique. Ainsi, dans le cas français, la loi MAPTAM de 2014 définit les métropoles par le double prisme du périmètre fonctionnel et de la maille institutionnelle et sur la base d'une logique de seuils démographiques – en l'occurrence des intercommunalités de plus de 400 000 habitants au centre d'une « aire urbaine » de plus de 650 000 habitants ou des capitales régionales – hormis les cas spécifiques de Paris (dossier 10.F) et de Lyon. En Italie, la loi Delrio de 2014 s'appuie quant à elle sur les mailles provinciales, soit l'équivalent des départements. Le fait d'écrire le neuf (ici la métropole) à partir de l'ancien (les mailles administratives préexistantes) est en lui-même banal dans la morphogénèse territoriale politico-institutionnelle, si l'on excepte les « moments » exceptionnels que sont pour les États les périodes d'unification nationale ou les révolutions, ou encore les changements de régime comme ceux connus par les pays d'Europe centrale et orientale après la chute du mur, qui peuvent se traduire par des refontes radicales (Boulineau *et al.* 2005, Ozouf-Marignier 1988, Raffestin 1980). L'utilisation de périmètres institutionnels préexistants tient au fait que ces découpages de base sont aisés à manier dans un contexte de décision rapide, et dans un agenda politique qui s'affiche volontiers dans le registre de l'urgence (Rivière 2015).

Cette métropolisation par le haut se traduit aussi par une certaine « instabilisation » de territoires institutionnels infra-métropolitains préexistants. La métropole officielle vient ainsi remettre en question des structures institutionnelles préexistantes (départements de petite couronne, intercommunalités transformées en Établissements publics territoriaux, ou encore provinces non métropolitaines d'Italie, en principe supprimées par la loi). Une autre question complexe qui se pose, à la fois du fait des compétences et des périmètres des nouvelles institutions, est celle des rapports de concurrence autant que de complémentarité avec les régions dans lesquelles elles s'inscrivent, à l'instar du duo formé entre la Métropole du Grand Paris et la région Ile-de-France (Cremaschi *et al.* 2015, dossier 10.F). Varsovie, Prague, Athènes, Budapest, Madrid, etc. disposent elles aussi déjà d'institutions régionales.

---

12 Notons que dans la majeure partie des pays d'Europe centrale et orientale, l'annexion de communes de banlieue continue d'être pratiquée jusqu'à nos jours (Boulineau *et al.* 2005).

13 Ce caractère de rupture est évidemment moins vrai pour des contextes administratifs historiquement plus marqués par l'hétérogénéité et par une souplesse structurelle des maillages, comme au Brésil par exemple.

## La planification métropolitaine, du plan au projet

Les premières expériences de planification métropolitaine au sens contemporain du terme datent du début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans les pays caractérisés par une forte croissance\* urbaine liée à l'industrialisation rapide. La Grande-Bretagne, pionnière en matière de révolution industrielle, est le lieu des premières expérimentations. Le botaniste John C. Loudon publie en 1829 un article intitulé *Hints for Breathing Places for Metropolis* dans lequel il propose un modèle de croissance pour Londres selon différents cercles de développement séparés par des ceintures vertes (Loudon 1829). En Espagne, Ildefonso Cerdà prévoit en 1860 un plan d'agrandissement de Barcelone, dont la densité est alors trois fois plus importante qu'à Paris. Il propose, contre l'avis de la municipalité, d'étendre la ville sur l'ensemble de la plaine, en englobant toutes les villes situées à l'intérieur de ce nouveau périmètre, non plus celui de la *ciudad* mais celui de l'agglomération (Cerdà 1867). En 1870, l'architecte-paysagiste américain Frederick L. Olmsted propose sa vision d'un réseau métropolitain de parcs (Olmsted 1870). Les autres grandes métropoles verront ensuite se développer des mécanismes similaires pour répondre aux transformations induites par l'industrialisation. À Chicago, notamment, les principaux acteurs politiques et économiques de la ville se mettent d'accord en 1909 sur une vision du développement de la métropole avec *The Plan of Chicago* (Burnham et Bennett 1909).

De nouveaux modèles de développement métropolitain sont aussi proposés avec l'ambition d'offrir, avec la cité-jardin, le meilleur de la ville et de la campagne. En 1898, Ebenezer Howard publie son ouvrage *Garden-Cities of Tomorrow*, dans lequel des cités-jardins sont construites autour de gares, selon les principes d'un *transit oriented development* (TOD), et sont séparées par de larges ceintures vertes. Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, la planification métropolitaine est influencée par le mouvement *City Beautiful* qui recherche l'esthétique, et par le mouvement *City Functional* qui privilégie la fonctionnalité.

La diffusion de l'automobile à partir des années 1920 modifie la planification métropolitaine (Wheeler 2000, p. 136) en la rendant plus pragmatique. Par exemple, le *Regional Plan of New York and Environs* élaboré en 1929 conçoit des réseaux d'autoroutes permettant la dispersion des activités industrielles au sein de différents centres de la région new-yorkaise (*Committee on the regional plan of New York and its environs*, 1929). Après la Seconde Guerre mondiale, les besoins de la reconstruction combinés à la croissance démographique du baby-boom donnent un nouvel essor à ces projets métropolitains qui connaissent alors leur « âge d'or », comme en témoigne le cas de Paris (dossier 10.F). Le *Greater London Plan* de 1944 en est une autre illustration célèbre. Son concepteur, l'urbaniste Patrick Abercrombie, propose la création d'une ceinture verte et de villes nouvelles. Quelques années plus tard, les « *finger plans* » de Copenhague et Stockholm s'appuient sur des TOD qui orientent le développement le long des axes de transports.

À partir des années 1980, la planification métropolitaine entre dans une période de léthargie, liée notamment à l'abolition de nombreux gouvernements métropolitains dans le monde occidental (par exemple le Grand Londres disparaît en 1985 et n'est rétabli qu'en 2000). Le retour de la question métropolitaine depuis le début des années 1990 s'effectue dans un contexte fort différent, celui de la notion de **projet urbain** qui vient éclipser celle du plan. Ainsi, « les enjeux proprement spatiaux de la planification tendent à se décentrer. L'objectif de la planification s'élargit : il ne s'agit plus uniquement de décider de l'affectation des sols ou de la programmation de grandes infrastructures, mais d'activer des processus de réflexion prospective qui vont enclencher et pérenniser une mobilisation sociale locale. » (Pinson 2005, p. 207). L'objectif n'est plus la planification mais le projet, la construction d'une vision de l'avenir, qui n'est pas nécessairement aussi formalisée que pendant la période précédente (1945-années 1980). Cette évolution s'explique par la transformation des enjeux. Sous l'effet de la globalisation, les projets métropolitains visent désormais à valoriser l'attractivité

économique dans un contexte de contraction des ressources fiscales, voire d'austérité. Ces projets nécessitent un consensus entre les acteurs autour d'une vision stratégique globale de la métropole, ce qui implique souvent la réalisation de projets spécifiques à l'échelle locale. Cette pratique des visions stratégiques (Trepanier 1995) a d'abord été développée dans le contexte nord-américain (Portland, Seattle, San Francisco et Vancouver par exemple), puis a été utilisée en Europe (Lyon, Lille et Londres par exemple) (Motte, 1995, 2006, 2007). Le cas de Montréal est un exemple de la création d'institutions et de démarches de planification à l'échelle métropolitaine (dossier 10.G).

Finalement, l'observation de différents contextes institutionnels et politiques montre des situations diverses où la planification peut résulter d'un processus descendant (*top-down\**), imposé souvent par l'État\*, ou émaner des acteurs locaux, selon un processus ascendant (*bottom-up\**). Par ailleurs, les contenus peuvent différer, mais on peut différencier plusieurs types d'exercices: la formulation de visions stratégiques qui peuvent se traduire en schémas d'aménagement, la production formelle de plans territoriaux focalisés sur le zonage et la régulation juridique de l'usage des sols, et la réalisation de projets urbains associant acteurs publics et privés dans une perspective plus opérationnelle.

## Conclusion

Lorsque l'on s'intéresse au temps long\* des systèmes de peuplement, on peut se poser la question de savoir dans quelle mesure les ruptures contemporaines portées par les métropoles sont inédites ou bien au contraire comparables à d'autres ruptures antérieures. Certains avancent l'idée d'une « forme actuelle et radicalement neuve de la longue histoire urbaine » (par exemple Ferrier 2002). Pourtant, la prise en compte des échelles\* spatiales, des pesanteurs historiques et de la complexité des formes d'action publique permet d'apporter des correctifs majeurs à une représentation finaliste de la métropolisation selon laquelle celle-ci progresserait désormais de façon inéluctable. Ainsi, si la métropolisation peut se concevoir, à certains égards, comme le symétrique de la décroissance\* (Partie IV), les deux processus se conjuguent généralement sur un même territoire, par exemple aujourd'hui aux États-Unis, au Japon ou en Allemagne. En outre, une autre question soulevée par la métropolisation est celle de la « dualisation » et des risques de fractures territoriales portées par ce processus. Sur ce plan, ce chapitre a rappelé qu'à l'échelon des villes elles-mêmes -et pas seulement entre elles et le reste du territoire-, les inégalités internes accompagnent le processus de métropolisation, que ce soit sur le plan social ou dans la capacité des acteurs politiques à se saisir de l'inter-scalarité\* inhérente au processus de métropolisation.

Sur le plan institutionnel, la complexification\* de l'action publique pose de façon nouvelle le débat sur les relations entre métropolisation et territoire. En effet, si l'on entend l'idée de territoire comme synonyme d'une vision verticale et intégrée, en somme d'un gouvernement au sens classique du terme (*cf.* chapitre 9), on aurait dès lors pour certains auteurs, une opposition de nature entre l'idée de territoire et celle de processus métropolitain dans sa dimension politique :

« le territoire est débordé, son gouvernement ne peut prétendre accaparer cette mise en réseau, par définition multi-acteur (...); aucun gouvernement local n'a les moyens de porter toute l'hétérogénéité métropolitaine » (Vanier 2013, p. 2).

Si l'on entend en revanche l'idée de territoire dans un sens plus large, prenant en considération une dimension sociale et les représentations que s'en font les acteurs, on peut concevoir que la gouvernance\* métropolitaine vient nourrir une territorialisation de l'action publique où la complexité et la dimension inter-actuelle sont devenues la règle – alors que la phase\* du XIX<sup>e</sup> – première moitié du XX<sup>e</sup> siècle avait été davantage marquée par des processus d'unification. Cette territorialisation mobilise notamment l'État mais aussi des

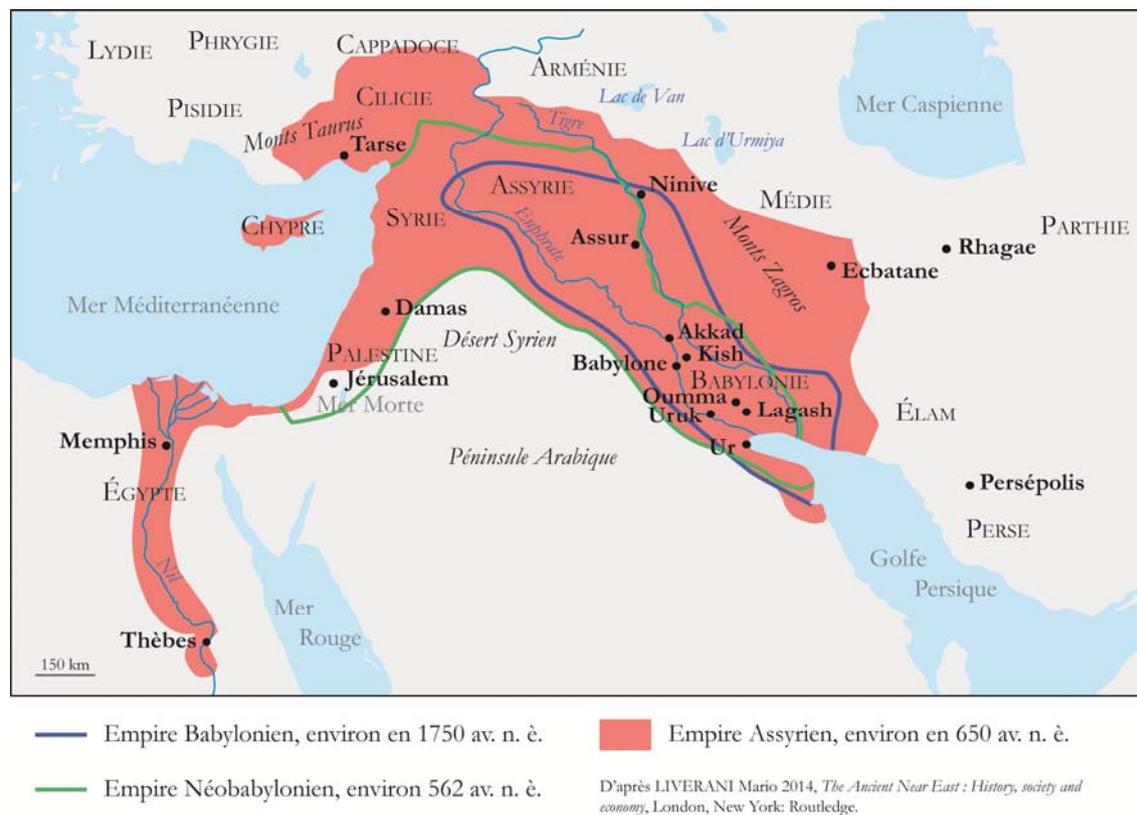
municipalités qui sont devenues des acteurs à part entière à l'échelle internationale (Eschach, Vaudor 2014).

## Dossier 10.A: Babylone, ville-monde de l'antiquité (Patrice Brun, d'après André-Salvini 2012 et Joannes 2000)

Babylone, ville antique de Mésopotamie est située sur l'Euphrate à environ 200 kilomètres au sud-est de l'actuelle Bagdad (Irak). Au XVIII<sup>e</sup> siècle, le souverain Hammurabi, héritier de la dynastie amorrite (1793 à 1750 avant notre ère) a su jouer intelligemment son rôle dans le concert international de son temps. Cette première dynastie babylonienne est ainsi devenue puissante sous son règne. Hammurabi est parvenu à subjuguier les royaumes qui l'entouraient : Larsa, Eshnunna, puis Mari, et à se désengager de la tutelle de l'Élam<sup>14</sup>. Babylone est alors devenue la plus grande puissance politique de toute la Mésopotamie. Elle a aussi émergé comme un centre religieux et culturel de premier plan.

Située près de l'endroit où le Tigre et l'Euphrate sont peu éloignés l'un de l'autre, elle se trouvait à la convergence d'un fort réseau de voies\* de circulation, mais aussi de canaux d'irrigation lui assurant une forte productivité agricole. La ville s'étendait sur les deux rives de l'Arahtu, un bras alors secondaire de l'Euphrate avant d'en devenir le lit principal au I<sup>er</sup> millénaire. En 1595 avant notre ère, un raid hittite l'a pillée et a fait disparaître la dynastie amorrite. Après une longue suite de phases de développement et de déclin\*, Babylone a connu son apogée sous Nabuchodonosor II (605 à 562 avant notre ère). Ce dernier a fondé l'empire dit « Néobabylonien » qui couvre une grande partie du Proche-Orient des frontières\* de l'Égypte jusqu'au Taurus anatolien et aux abords de la Perse (figure 10.1).

**Figure 10.1: Les empires Babyloniens aux deuxième et premier millénaires avant notre ère.**



La muraille extérieure de la ville était composée de deux murs délimitant un espace rectangulaire d'environ 3 km sur 2. Les remparts étaient percés de huit portes monumentales. Le cœur de la ville était entouré par la muraille intérieure, sur près de 500 hectares. Là, se trouvaient tous les monuments

<sup>14</sup>L'Élam était situé au sud-ouest de l'actuel pays d'Iran.

qui ont fait la renommée de la ville, et qui ont émerveillé tant de voyageurs ; en particulier le quartier sacré avec l'Esagil, le temple du dieu national Marduk, ainsi que la ziggurat Etemenanki, la fameuse « Tour de Babel », et d'autres temples, ainsi que les deux palais de Nabuchodonosor II.

Babylone jouissait d'un prestige exceptionnel au milieu du I<sup>er</sup> millénaire avant notre ère. Enviée autant que redoutée, elle a été démolie et rebâtie à plusieurs reprises. Au cours de sa longue histoire les rois les plus puissants du Proche Orient ont tenté de la conquérir et d'y imprimer leur marque. L'imposante cité\* était considérée comme le centre culturel de la Mésopotamie, dont le rayonnement s'étendait sur la totalité des civilisations\* méditerranéennes. Cette renommée politique, économique et idéelle, matérialisé par son impressionnante architecture lui a conféré une célébrité ininterrompue depuis lors.

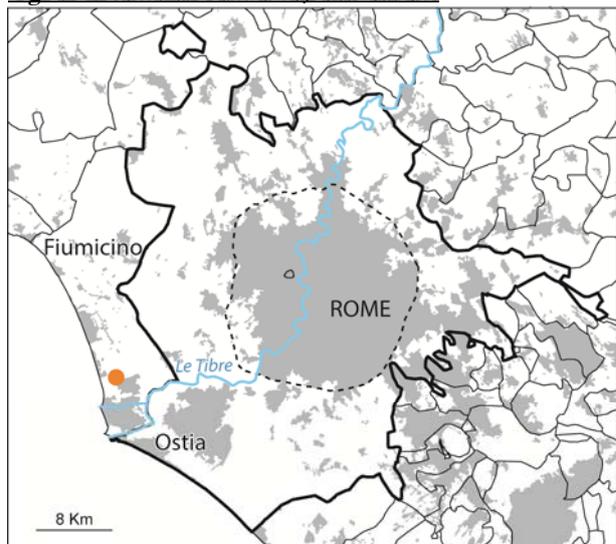
### Dossier 10.B : Rome ou la co-présence des temps (Dominique Rivière)

L'estimation de la population de Rome fait l'objet de vifs débats, selon les auteurs, les méthodes d'estimation, les périmètres pris en compte. Pour son apogée à la fin de l'Antiquité, si les fourchettes basses tournent autour d'un demi-million habitants, les fourchettes hautes suggèrent une population entre 800 000 et 1,2 million d'habitants (Lo Cascio 2000, Marin, Virlovet 2003, Gonzalez-Villaescusa *et al.* 2020). Elle a vu ensuite sa population descendre à quelques dizaines de milliers d'habitants lors de l'établissement de la papauté en Avignon. Lors de son accession au statut de capitale nationale, en 1871, elle ne comptait que 200 000 habitants –trois fois moins que Naples- et ses périphéries, en large part infestées par la malaria, étaient qualifiées de « désert ». L'actuelle commune de Fiumicino (figure 10.2), siège de l'aéroport international, 80 000 habitants, ne comptait alors que 3000 habitants, occupés par l'élevage extensif de grands domaines latifundiaires (Tableau 10.1). La ville a connu à partir des années 50, comme l'ensemble des grandes villes d'Europe du sud (Cattan *et al.* 1994), une très forte croissance, qui la projette aujourd'hui bien au-delà du Grand raccord annulaire (périphérique).

**Tableau 10.1 : Évolution de la population de Rome, de Fiumicino et de la métropole (Città metropolitana) de Rome (en milliers). Rivière 2018, d'après ISTAT.**

	1871	1951	2001	2015
<b>Rome commune</b>	244	1 652	2 546	2 865
dont à l'intérieur du Grand raccord annulaire	nd	1 423	1 720	2 075
<b>Fiumicino commune</b>	3	24,5	50,5	79
<b>Rome métropole (città metropolitana)</b>	433	1 824	3 220	4 340

**Fig 10.2 : Rome et Fiumicino, localisation.**

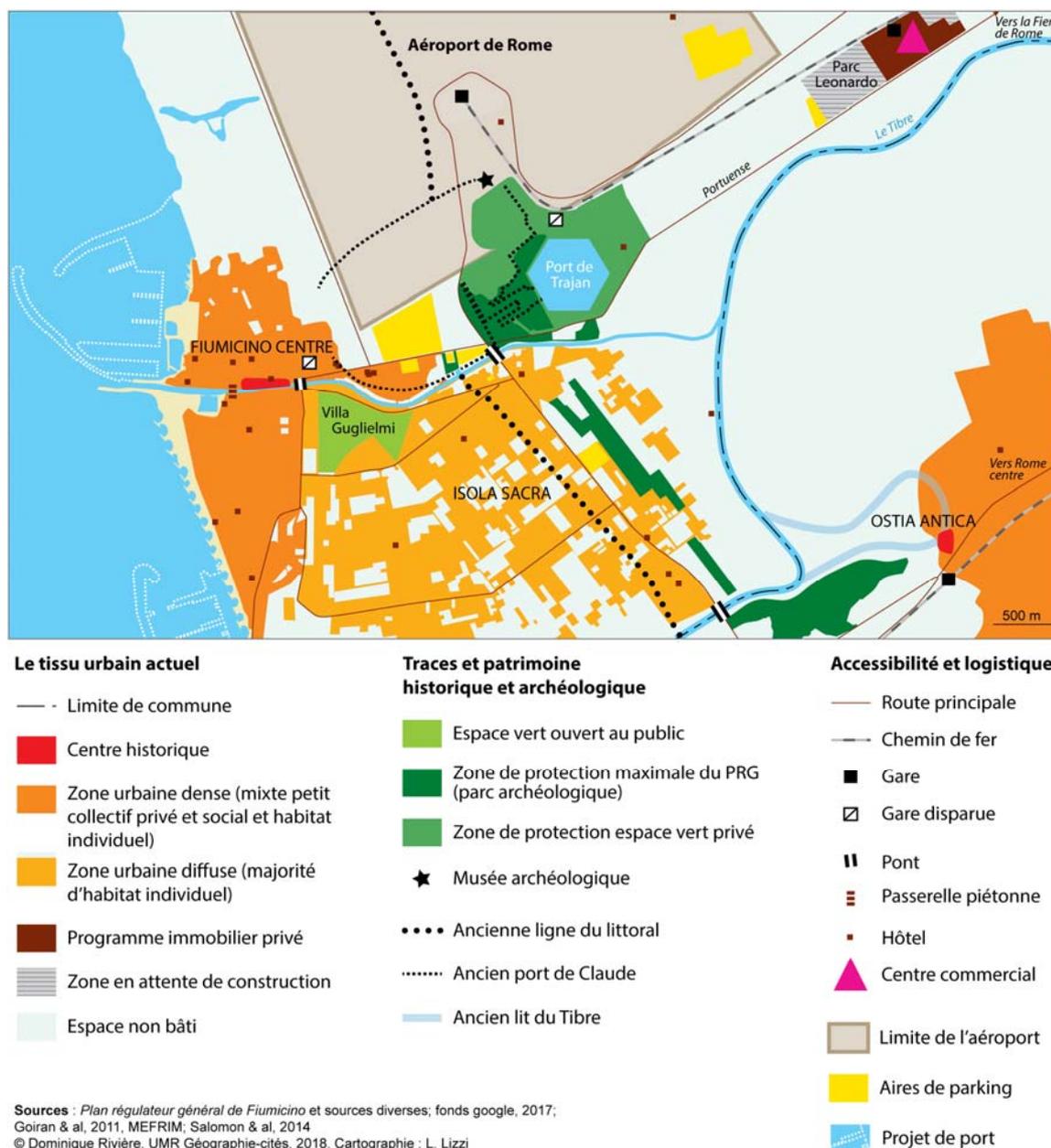


### **Rome, une métropole « mondiale »<sup>15</sup> plus que « globale »**

Si Rome reste souvent qualifiée de « Ville Éternelle », elle est aussi souvent décrite comme une métropole inachevée et secondaire, ce qui renvoie à sa trajectoire\* historique. Malgré la marginalisation de la Méditerranée issue des « grandes découvertes » (Braudel, 1949, 1979) et sa décroissance démographique, l'Urbs reste à l'époque moderne la ville où « le global se donne à voir dans le local : voyageurs et pèlerins sont attirés vers les vestiges antiques et les églises de Rome, véritable plaque-tournante des flux à l'époque moderne » (Djament-Tran, 2009 par. 23). Comparativement à d'autres grandes villes italiennes comme Milan ou Turin, elle connaît une révolution industrielle tardive et limitée. Ses fonctions économiques, surpassées par Milan lors de l'Unité, ont connu toutefois un rattrapage à partir de l'après-guerre (Rivière, 2004), mais le secteur du bâtiment garde une place majeure. Ainsi les années précédant la crise des subprimes de 2007 ont vu se succéder dans la périphérie des projets portuaires, à l'instar des deux projets de ports, touristique et commercial, de Fiumicino, ou encore des projets immobiliers et commerciaux comme Parc Leonardo (figure 10.3), qui ont été un temps mis en suspens par la crise mondiale.

<sup>15</sup>Villes-mondes\* ou villes globales\* se différencient, pour certains auteurs, des villes mondiales, qui ne seraient pas des centres dominants de l'économie-monde\*. Selon C. Ghorra-Gobin (2007, p. 40), une ville est mondiale si à « l'échelle mondiale, elle est connue de tous, si elle exerce un pouvoir d'attraction\* et d'influence en raison de son patrimoine historique par exemple et si elle est en mesure de se qualifier pour se positionner dans la hiérarchie des villes accueillant les flux touristiques ».

Figure 10.3 : Un hub sur un autre hub : l'aéroport de Rome-Fiumicino et ses environs.



### Traces impériales dans la périphérie : un hub sur un autre hub.

Dans ce contexte, Fiumicino présente, dans une banlieue par ailleurs assez banale, une situation de résurgence, à deux millénaires d'intervalle, des mêmes fonctions dans un même lieu mais avec des formes différentes : du port à l'aéroport, c'est le hub de Rome.

Le premier hub, utilisé du IV<sup>e</sup> siècle au VI<sup>e</sup> siècle de notre ère, fut le complexe portuaire le plus important de la Méditerranée antique. Dans le prolongement d'Ostia antica, apparu dès le IV<sup>e</sup> siècle av. notre ère, l'empereur Claude initia les travaux d'un port, qui, du fait d'un ensablement rapide, dut être complété, sous son successeur Trajan, en 42 de notre ère, par un bassin de 45 ha, de forme hexagonale, relié par divers canaux à Ostia, située à 3,5 km. Tout en subissant la décadence\* de la Ville éternelle à partir de la fin de l'Empire, Porto Traiano resta un repère usuel sur les cartes des États pontificaux – le rivage actuel est à 3 km de celui de l'Antiquité. Le bassin fut dégagé lors des travaux de bonification de la campagne romaine, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et pendant la période du fascisme.

Le second hub, celui de l'aéroport actuel, date de la préparation de Rome aux Jeux Olympiques de 1960, et est le plus important d'Italie. Localisé dans ce qui était alors encore une zone agricole, les travaux d'aménagement dégagèrent des restes du port de Claude. Ces traces\* -- les zones

archéologiques d'Ostie, Porto et Isola Sacra – sont encadrées dans les formes discontinues, éclatées de la périphérie métropolitaine contemporaine, marquée par la juxtaposition de centres résidentiels issus de la promotion immobilière, à l'instar de « Parc Leonardo », bien relié à Rome par la voie ferrée, et d'habitat en partie d'origine informelle, forme de construction diffuse qui enserrait aujourd'hui les ruines d'Isola Sacra. Les ruines de Porto Traiano ont été aménagées en jardin paysagé lors des grands travaux qui ont accompagné le Jubilé de l'an 2000, et font l'objet depuis quelques années d'une tentative de valorisation patrimoniale.

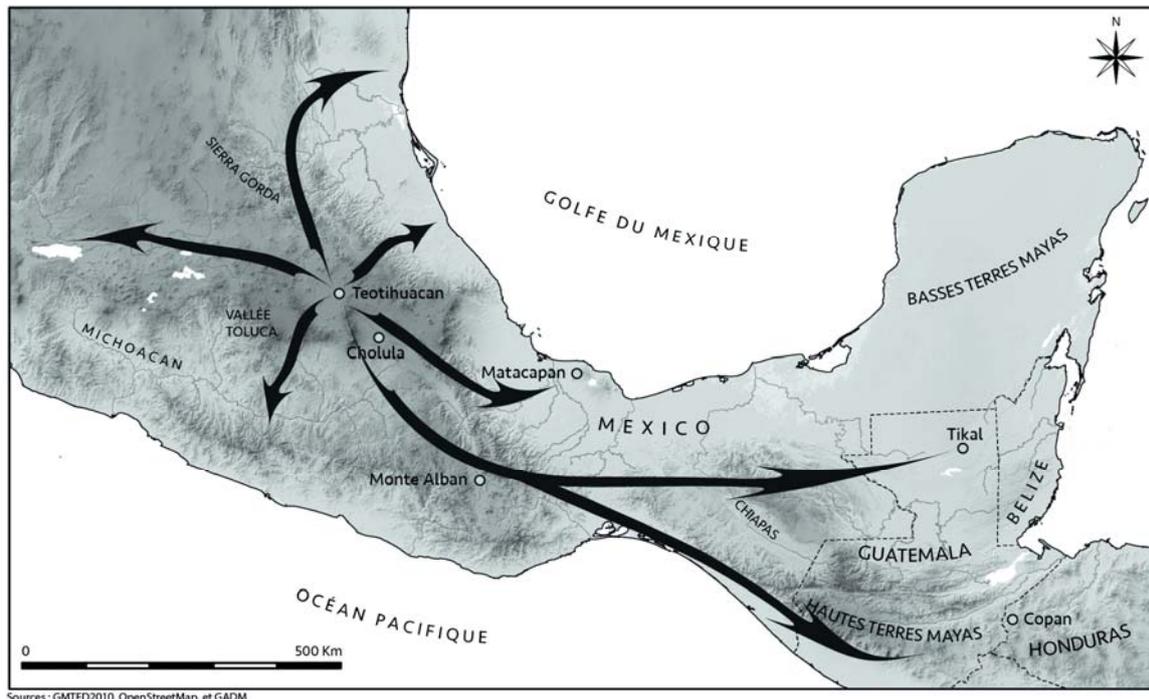
## Dossier 10.C : Teotihuacan, une métropole mésoaméricaine d'avant le milieu du I<sup>er</sup> millénaire ? (Dominique Michelet)

Teotihuacan n'a pas surgi brusquement. Dans le Bassin de Mexico — un secteur d'environ 6 000 km<sup>2</sup> dont le centre était occupé, anciennement, par une série de lacs reliés entre eux et totalisant 1 000 km<sup>2</sup> —, qui constitue son « hinterland immédiat » (*inner hinterland*), sa suprématie remonte au I<sup>er</sup> siècle de notre ère. Mais son apogée est datée aujourd'hui des années 250 à 550. À cette époque, le site regroupe plus ou moins 100 000 habitants sur une surface qui a été estimée à 20 km<sup>2</sup> à peu près, encore qu'il n'existe aucune limite\* formelle de l'agglomération\* (par exemple sous la forme d'une muraille), ni même de délimitation symbolique claire.

Si tous les auteurs ayant travaillé sur le sujet s'accordent sur le fait que Teotihuacan, à la l'époque de sa plus grande importance, fut la cité\* la plus peuplée de Mésoamérique (cette aire culturelle d'approximativement 1 million de km<sup>2</sup>), la plus organisée urbanistiquement et celle qui eut le plus de contacts avec des régions lointaines (jusqu'à 1 200 km de distance, soit au minimum 40 jours de marche à pied), le mot — et la qualité — de « métropole » ne lui sont pas très souvent appliqués. Ainsi, la typologie utilisée pour enregistrer et hiérarchiser les sites\* du Bassin de Mexico entre 1500 av. notre ère et la conquête espagnole n'a-t-elle pour catégorie supérieure que « centre suprarégional ». Cette hésitation à utiliser le mot de métropole pourrait répondre à une double raison : l'incertitude concernant la nature du régime politique qui administrait la ville elle-même (la moins mauvaise hypothèse est à ce jour celle d'une polyarchie — voire d'une tétrarchie à cause de la partition spatiale de la cité en quatre quadrants) ; la difficulté à qualifier les relations entre Teotihuacan et plusieurs zones situées au-delà de son hinterland immédiat (relations relevant de la sujétion ou d'accords politiques, d'échanges\* économiques, équilibrés ou non, du poids religieux de la cité...).

Pourtant Teotihuacan présente plus d'un aspect qui permet d'y reconnaître une vraie métropole pour son époque, non certes comme la capitale d'un grand État\* et encore moins d'un empire, mais comme une ville-monde\* à l'échelle de la Mésoamérique ou, au minimum, d'une partie de celle-ci. Au sein de sa stricte région, le Bassin de Mexico, Teotihuacan est d'abord au moins dix fois plus peuplée que l'agglomération qui la suit dans la hiérarchie des sites (Azcapotzalco) et il semble bien qu'elle ait pris soin de limiter, jusqu'à plusieurs dizaines de kilomètres alentour, la croissance de tout établissement\* qui aurait pu la concurrencer. Elle contrôlait donc étroitement son hinterland proche et même plus lointain (*outer hinterland*). Au-delà, le rôle de Teotihuacan s'exerçait séparément ou, plus souvent sans doute, conjointement dans les trois domaines mentionnés plus haut : le religieux, le politique, l'économique (figure 10.4). Par ailleurs, il n'est pas totalement impensable de voir dans un site comme Matcacapan, sur la côte du Golfe du Mexique et à plus de 400 km de la ville, un véritable comptoir fondé sur un mode voisin des entreprises coloniales, avec, ici, une fonction économique-commerciale affirmée. Sur le plan économique, d'ailleurs, parmi les multiples aspects des connexions entre la ville et différentes régions, on ne peut pas ne pas relever l'apparente volonté de Teotihuacan de contrôler un maximum de gisements d'obsidienne : l'approvisionnement dans cette matière première et dans d'autres a dû déboucher parfois sur l'installation, au moins temporaire, de groupes de gens de Teotihuacan dans certains sites (dans les Hautes Terres et sur la côte Pacifique du Guatemala, notamment). Sur le plan politique, un des épisodes désormais les moins mal connus est certainement l'intervention de Teotihuacan dans l'extinction d'une dynastie royale et son remplacement par une autre à Tikal en 378-379.

Figure 10.4: Carte schématique des réseaux économiques, politiques et religieux qui se sont développés autour de Teotihuacan, principalement à partir de 250 de notre ère (document mis au point par J.-F. Cuenot, G. Pereira et S. Éliès, Archam).



En fin de compte, s'étant imposée comme centre de pèlerinage, d'abord localement, puis à plus longue distance, Teotihuacan, dont le nom, inventé par les Aztèques près de huit siècles après la mise à sac de son centre au VI<sup>e</sup> siècle de notre ère, signifie « l'endroit où naissent les dieux », fut peut-être surtout largement reconnue, dès son époque, comme un lieu cérémoniel de fondation et de renouvellement. Cette fonction aurait concerné non seulement les cycles\* du temps, mais aussi, et plus prosaïquement, des structures de pouvoir et des dynasties. Parfois aussi lointaines que celle de Copan, à l'extrême est du monde maya, suivant l'expression glyphique *wite' naah*, qui apparaît là et dans plusieurs autres cités mayas classiques. Selon David Stuart (2004), celle-ci pourrait désigner une « Maison de l'origine » et se référer, physiquement ou symboliquement, à Teotihuacan, où les souverains auraient dû passer pour y recevoir le sceptre K'awiilau cours d'un rituel fondateur de leur règne.

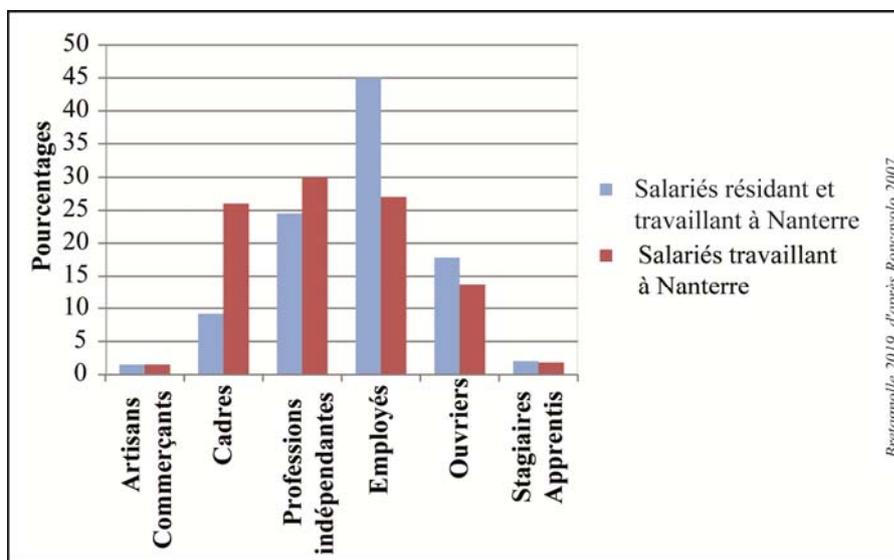
### Dossier 10.D : Métropolisation et télescopage des échelles (Anne Bretagnolle)

Pour le géographe Marcel Roncayolo, le cycle\* métropolitain, qui succède au cycle industriel (*cf.* chapitre 3.4), génère un télescopage des échelles\* caractérisé par le surgissement de l'échelle mondiale dans les quartiers populaires situés en périphérie des grandes villes. La métropolisation est ainsi définie comme « la mise en mouvement d'un territoire, l'articulation entre les différentes échelles – le local, le régional, l'international -, la combinaison des temps et des espaces pour concilier la quotidienneté, l'immédiateté, et le monumental, la perspective, le rayonnement » (2007, p. 9). L'exemple de Nanterre illustre ce bouleversement des relations entre une ville de banlieue et le monde métropolitain. Autrefois lieu de liens puissants entre activités industrielles et peuplement, Nanterre est désormais caractérisée par « une sorte de déchirement entre fonctions et habitants » (*ibid.*, p. 71).

Une première fragmentation est d'ordre géographique et se traduit par la présence de friches industrielles et d'infrastructures de transport qui coupent les anciennes directions. Les logiques urbaines et les logiques de réseaux se heurtent violemment dans cet espace que l'auteur considère comme « traumatisé » pour longtemps. Une deuxième fragmentation est d'ordre socio-économique.

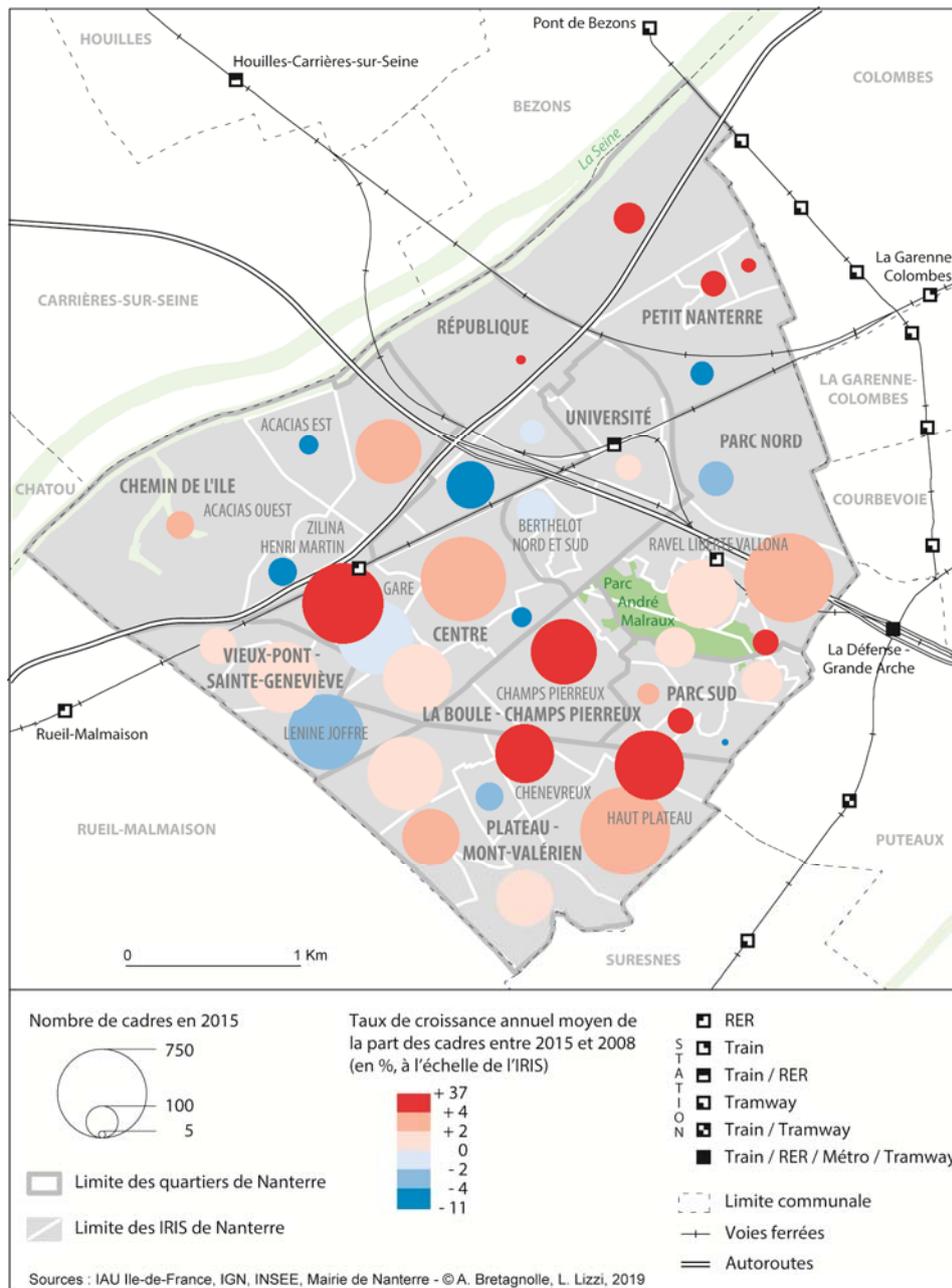
La croissance du nombre d'actifs (plus de 20% entre 1990 et 1999) montre que Nanterre est devenue un pôle\* d'activité en pleine expansion et l'un des plus importants d'Île-de-France. En quelques années, elle a rattrapé les communes voisines de Puteaux et Courbevoie, mais aussi Boulogne-Billancourt. Cependant, les emplois offerts correspondent peu au profil des habitants. Ainsi, tandis que 45% des salariés résidant et travaillant à Nanterre sont des employés en 1999, seuls 25% des salariés venant chaque jour travailler dans la commune sont aussi des employés. Inversement, 9% seulement des salariés résidant et travaillant à Nanterre sont des cadres tandis que c'est le cas pour 30% des salariés venant chaque jour travailler dans la commune (figure 10.5). Selon Marcel Roncayolo, « l'inadaptation ne fait aucun doute ». Le pôle d'emplois est devenu tertiaire à 80%. Et les secteurs classiques tels que le commerce de gros et d'entrepôt ont laissé la place aux services rendus aux entreprises et à la fonction publique. Les emplois proposés s'adressent principalement aux cadres et professions intellectuelles ou intermédiaires, tandis que la population active résidant à Nanterre est surtout constituée d'employés et d'ouvriers.

**Figure 10.5 : Répartition des Catégories Professionnelles des salariés résidant et/ou travaillant à Nanterre, en 1999.**



Marcel Roncayolo s'est appuyé sur les recensements de 1999 et précédents pour établir son étude de Nanterre. Depuis, le processus\* de **gentrification**, défini comme un embourgeoisement spécifique des quartiers populaires (Clerval 2013) s'est accentué dans la commune comme dans toutes les anciennes communes populaires situées aux franges de la métropole parisienne depuis les années 1990 et 2000. Ainsi, on observe un net accroissement de la part des cadres résidents, qui constituaient moins de 10% de la population communale en 1999 mais 14% en 2015 (figure 10.6). A titre comparatif, la part de cadres passe au cours de la même période de 8 à 16% à Montreuil, commune considérée comme emblématique du processus de gentrification en Île-de-France (Collet 2015). Loin d'atténuer les fragmentations socio-économiques décrites par Roncayolo, cette gentrification s'est accompagnée d'un renforcement de la ségrégation\* résidentielle.

**Figure 10.6 : Nombre total de cadres en 2015 et évolution annuelle depuis 2008, par IRIS, dans la commune de Nanterre.**



Ainsi, à l'échelon des 38 IRIS<sup>16</sup> composant la commune, cinq d'entre eux ont plus de 40% de cadres en 2015 et connaissent une proportion croissante depuis 2008. Il s'agit des quartiers situés dans l'ancien bourg de Nanterre (Gare), caractérisé par une certaine mixité sociale et urbanistique, mais aussi des coteaux et plateaux autour du Mont-Valérien, dont les petites parcelles viticoles ont été propices à l'installation d'un habitat\* pavillonnaire (Les Chenevreaux, Haut-Plateau). Les quartiers de bureaux ont aussi été particulièrement attractifs, notamment les quartiers de Champs-Pierreux, au centre, ou de Ravel, à l'est, profondément transformés lors de l'implantation de la préfecture de département en 1965 (parc A. Malraux, RER, bureaux et équipements parisiens tels que l'école de danse de l'Opéra de Paris, à proximité du parc). A l'inverse, 13 IRIS comptent au maximum 10% de cadres en 2015, et sont situés notamment dans la partie nord de la commune (Petit Nanterre, où était localisé le grand bidonville des années 1950), le long de la Seine (Acacias, République, caractérisés par

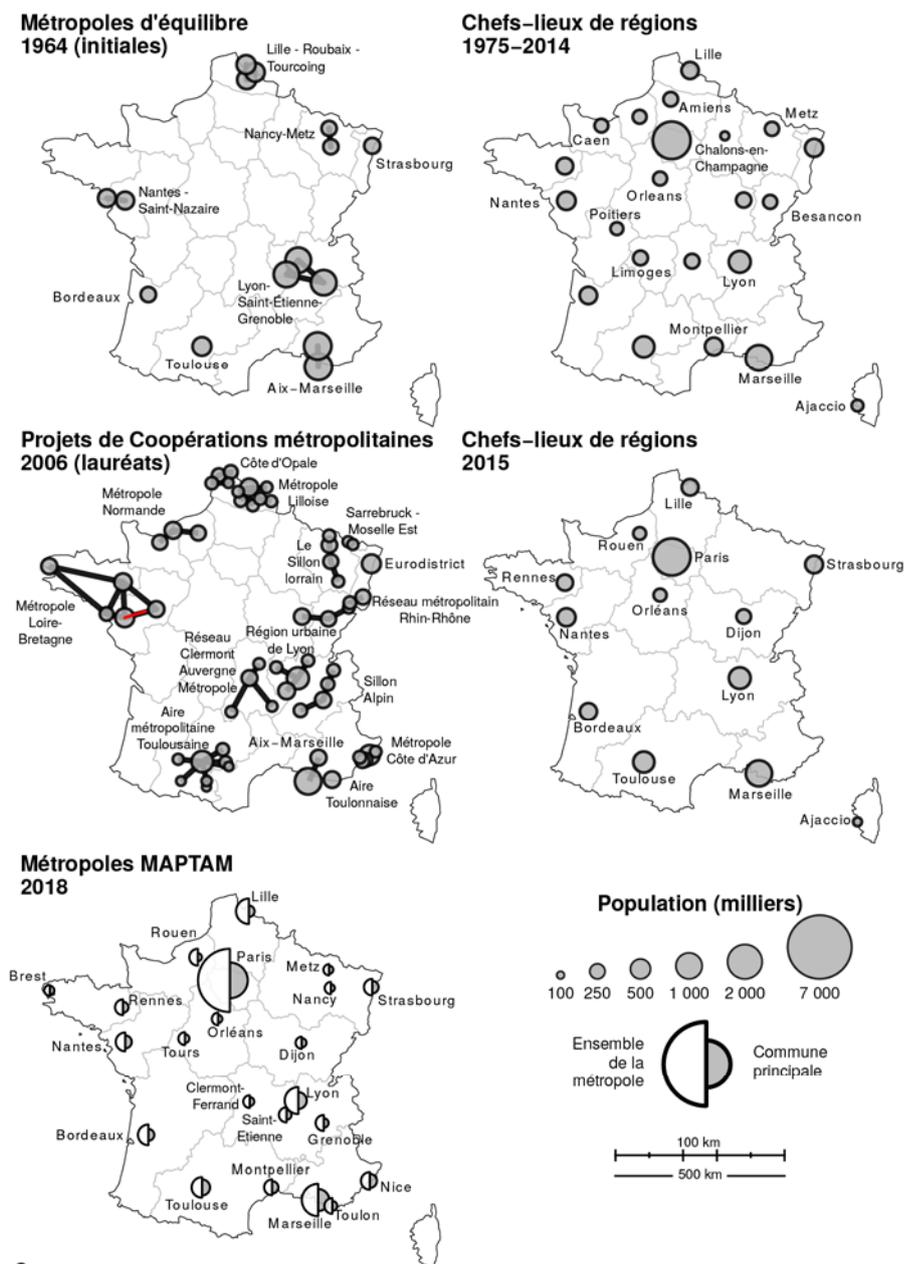
16 IRIS: Ilots regroupés pour l'information statistique (INSEE).

la présence de dépôts pétroliers, zones industrielles, prison ou cimetière). D'autres quartiers, plus centraux, intègrent de grands ensembles d'habitat social collectif et ont vu leur part de cadres considérablement diminuer (Zilina, Berthelot et Lénine-Joffre).

### **Dossier 10.E : Les métropoles en France : des métropoles d'équilibre aux métropoles par la loi (Dominique Rivière, Nicolas Douay, Robin Cura)**

Outre l'acception de villes d'importance mondiale, un autre sens possible du mot métropoles est celui de villes qui font sens à l'échelle nationale. La question de l'affirmation de ces métropoles secondaires à la fois en relais et en rééquilibrage vis-à-vis de Paris est une des questions majeures de la politique nationale d'aménagement du territoire menée par l'État\* (figure 10.7).

Figure 10.7 : Les métropoles officielles en France de 1964 à 2018.



**Sources**

Métropoles d'équilibres (métropoles initiales de juin 1964) :  
 Géométries : DATAR; Populations : INSEE (1975)  
 Projets de Coop. Métro. (métropoles lauréates) :  
 Géométries : IGN; Populations : INSEE (2014)  
 Métropoles MAPTAM (au 1er janvier 2018) :  
 Métropoles : Journal Officiel; Populations : INSEE (2018)

Régions (après le décret de janvier 1970) :  
 Géométries : IGN; Populations : INSEE (2014)  
 Régions (après la loi de janvier 2015) :  
 Géométries : IGN; Populations : INSEE (2015)

Robin Cura, UMR Géographie-cités, 2019

Dès 1964, l'État dote les Circonscriptions d'action régionale de préfectures de région, ce qui renvoie à l'idée de chef-lieu, soit une ville « qui n'est qu'un relais entre le pouvoir central et la portion de territoire qu'il administre (... et) permet la bonne administration d'un territoire » (Rosière 2003). Mais il lance aussi le chantier des métropoles d'équilibre avec en 1963-64 le rapport Rochefort et Hautreux sur l'armature urbaine française, qui met en exergue, en utilisant des critères de population, de services économiques et à la population et d'influence extérieure, le potentiel de huit ensembles métropolitains en les envisageant comme outil de rééquilibrage vis-à-vis de Paris. Par la suite, la plupart de ces grandes villes, rejointes par quelques autres comme Montpellier et Rennes, ont été des points forts de l'action de l'État, qu'il s'agisse des TGV ou des politiques culturelles, etc. Par ailleurs, la Datar\* remet le label à l'ordre du jour en 2004-06 avec un appel à la coopération métropolitaine, qui vise à favoriser

l'émergence de métropoles comme sites\* de développement économique, pouvant s'insérer dans la compétition européenne. Elle a connu un succès certain si l'on en croit le nombre de dossiers présentés par les acteurs locaux (40 dont divers projets transfrontaliers). Parmi les 15 lauréates ne figurent cette fois ni Bordeaux ni Montpellier mais la carte comporte des métropoles en devenir comme autour de l'axe Rhin-Rhône.

La loi MAPTAM de 2014, à la différence des étapes précédentes, concerne non seulement les métropoles secondaires mais aussi la capitale<sup>17</sup>. En France, outre Paris, Marseille, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Grenoble, Nice, des villes de moindre importance comme Rennes, Rouen, Montpellier, et même Brest accèdent à ce statut – Nancy rejoint la liste en 2016, puis Metz, Clermont-Ferrand, Dijon, Tours, Toulon, Orléans.... L'esprit a toutefois bien changé : il ne s'agit plus tant de rééquilibrer le territoire « contre Paris » que d'armer les métropoles elles-mêmes, dont Paris, dans la compétition mondiale. De fait, ces villes rassemblent l'essentiel des « fonctions métropolitaines » telles que les définit l'Insee, soit les fonctions intellectuelles supérieures (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture et loisirs). Un rapport du CGET<sup>\*18</sup> sur la cohésion des territoires (2018) estime qu'elles y représentent 18,1% des emplois pour 10,4 % en moyenne en France.

Il demeure une contradiction entre les chefs-lieux de région et les métropoles. Dans les années 1960, le choix de huit métropoles était un compromis entre les trois ou quatre grandes villes qui seraient sorties à l'évidence de l'analyse et la sélection d'une métropole par région administrative (Rocheport, 2002). Aujourd'hui, alors que la réforme territoriale de 2015 réduit le nombre de régions de 22 à 13, les deux réalités ne sont pas reconnectées pour autant : Auvergne-Rhône-Alpes se voit dotée de deux métropoles, Lyon et Grenoble, de même que Sud (Provence-Côte d'Azur) avec Nice et Aix-Marseille, la Bretagne reste toujours hors champ de Nantes mais compte deux métropoles (Rennes et Brest) (Brennetot et De Ruffray 2015).

## Dossier 10.F : De l'aménagement de la « région parisienne » à la Métropole du Grand Paris (Nicolas Douay et Brice Lamenie)

L'organisation territoriale de la région parisienne présente un caractère singulier au sein de l'espace national français. Dans un territoire entièrement organisé autour d'une ville-centre, la superposition successive des échelles\* territoriales entraîne une forme de redondance autour de la répartition des compétences, sans oublier le rôle toujours central du gouvernement. L'ensemble de cette organisation est difficilement lisible et peine à formuler des stratégies de réponse à la métropolisation.

### Une succession de schémas établis par l'État

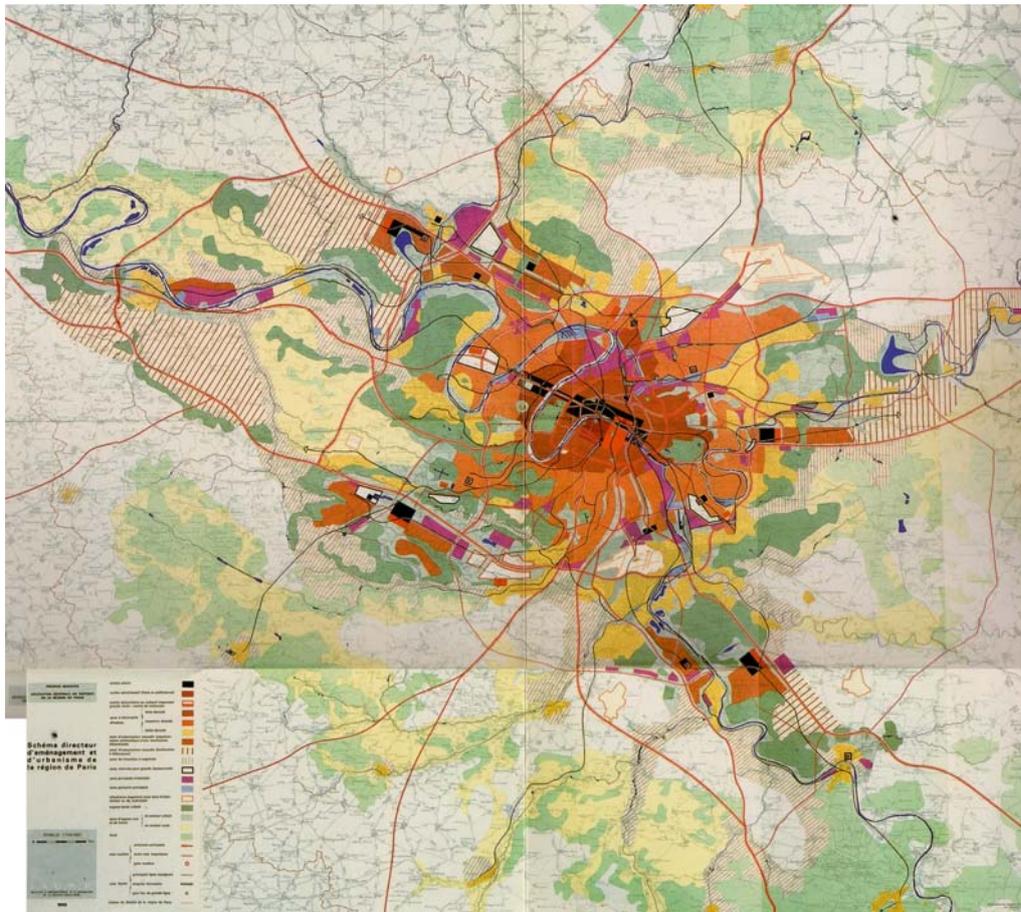
En 1965, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) (figure 10.8) est une véritable rupture dans la pensée de l'aménagement de la région. Il exprime l'ambition de faire de Paris une ville économique majeure à l'échelle du monde (aéroport de Roissy). Le schéma anticipe une population de l'agglomération de 14 millions d'habitants en l'an 2000 et propose donc la réalisation de huit villes nouvelles, ainsi que des « centres restructurateurs » tels que Créteil, Bobigny et Nanterre, le tout est maillé par un réseau d'autoroutes et la création du RER (Réseau Express Régional). En 1976, le nouveau schéma directeur prend en compte la baisse du taux d'accroissement naturel. Le nombre de villes nouvelles est abaissé à cinq : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Évry, Sénart et Marne-la-Vallée.

---

<sup>17</sup>Dans un contexte urbain très différent car polycentrique, on retrouve des choix similaires dans une réforme métropolitaine menée par l'Italie, là aussi en 2014 (Cremaschi *et al.* 2015).

<sup>18</sup> Voir DATAR\*.

**Figure 10.8 : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965** Source : *Délégation générale au district de la région de Paris.*

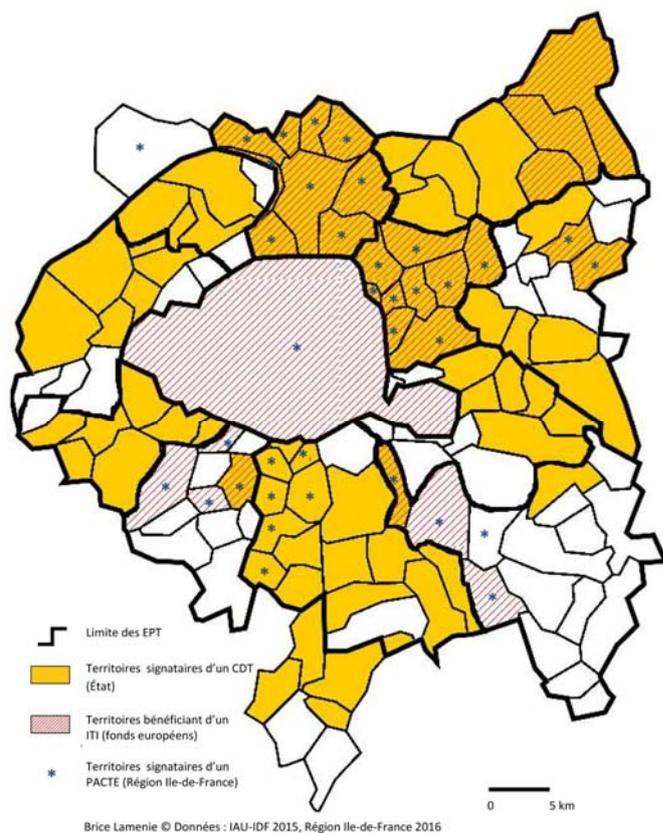


### Une décentralisation difficile et source de concurrence

La loi Pasqua (LOADT du 4 février 1995) confère à la Région la charge d'élaborer le schéma directeur. Cette décentralisation tardive est une reconnaissance de la situation spécifique de l'Île-de-France comme région capitale. Les travaux menés par la Région, à partir de 2004, reposent sur une nouvelle approche qui vise une plus grande participation avec un objectif de réduction des inégalités territoriales et de préparation de l'Île-de-France aux grandes mutations en cours. Les controverses entre la Région et l'État se focalisent sur la densification de l'agglomération et le rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest. Le contenu de ce schéma est adopté par le Conseil Régional en 2008 mais le conflit avec l'État dure jusqu'en 2013, notamment pour le tracé du futur métro du Grand Paris.

L'État soutient aussi la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (loi MAPTAM), d'une Métropole du Grand Paris (MGP) sous la forme d'une nouvelle institution qui accompagne le futur réseau de transports collectifs et le développement de pôles économiques majeurs. Cette nouvelle maille se superpose aux départements de l'actuelle petite couronne, qui fixent actuellement l'essentiel des limites\* de la MGP (figure 10.9).

*Figure 10.9 : La démarche projet dans la Métropole du Grand Paris.*



### **Le niveau local face à la question métropolitaine, entre résistances et opportunités**

Les réactions exprimées par les élus locaux soulignent le rejet d'une ingérence de l'État dans un contexte où l'émancipation des différents niveaux de collectivités a été plus tardive qu'ailleurs. Le projet MGP se heurte également aux intérêts locaux souvent construits en opposition avec Paris, suite au découpage départemental opéré en 1964. Toutefois, avant même le début du processus\* enclenché par l'État, la Ville de Paris a plutôt essayé de restaurer les liens avec les communes limitrophes dès 2006 dans le cadre d'une conférence métropolitaine, puis du syndicat « Paris Métropole » en 2009.

La Région Ile-de-France a également formulé des réticences vis-à-vis du projet métropolitain. Pour l'échelon régional, la MGP viendrait remettre en question sa légitimité acquise en matière d'aménagement et de développement économique face à l'État. L'inquiétude face à la perspective d'un pouvoir qui se verrait circonscrit aux territoires ruraux face à une métropole urbaine marque encore actuellement une opposition nette entre la Région et la MGP.

Le paradoxe est que la création de la MGP n'a pas récompensé ses plus fervents défenseurs, en l'occurrence les Établissements publics intercommunaux (EPCI). La position défendue par le Président de l'EPCI Plaine Commune, l'un des plus aboutis de la petite couronne, consistait notamment à créer à l'intérieur de la Métropole des ensembles intercommunaux de tailles équivalentes en charge des compétences qu'elles souhaitent exercer, en déléguant le logement à l'échelon métropolitain. Or, les établissements publics territoriaux (EPT), qui constituent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 une brique de base de la MGP (Fig 10.9) ont été déterminés dans l'optique de construire des ensembles cohérents mais ont assemblé dans les faits des communes qui n'entretenaient pas nécessairement de lien entre elles. Au final, la loi NOTRe (loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) renforce l'échelon métropolitain sans bouleverser le bloc communal, tout en donnant un statut ambigu aux EPT. Ils bénéficient ainsi d'un transfert de compétences sur les domaines qui ne relèvent pas de l'intérêt métropolitain et gardent la possibilité d'exercer la clause de compétences générales mais les moyens qui leur sont alloués transiteront d'ici 2021 presque entièrement par la Métropole, accentuant ainsi leur dépendance à l'égard de celle-ci.

Ainsi, l'intégration métropolitaine reflète davantage l'expression d'une logique descendante que celle d'une concertation globale sur la définition d'un périmètre et des compétences transférées. Néanmoins la coopération intercommunale conjuguée à l'essor des démarches de contractualisation ont participé à l'émergence de dynamiques infra-métropolitaines fondées sur la mise en concurrence et la promotion des identités territoriales.

Le Grand Paris a fait l'objet d'une démarche de projet dont le point de départ est la réalisation des grands travaux d'aménagement liés à l'extension du réseau de transports. L'introduction des contrats de développement territoriaux (CDT) par l'État en 2010 a facilité la mise en place d'une structure de coopération souple entre des communes autour des aménagements relatifs aux nouvelles gares. Ces outils ont été diversement mobilisés et ont souvent permis de dépasser les simples problématiques d'aménagement en introduisant des projets dans des domaines comme le développement économique, la politique de la ville, l'économie sociale et solidaire ou la culture. Ce travail a bénéficié aux intercommunalités les plus importantes, à l'instar de Plaine-Commune (2001). Ainsi, les CDT ont donné l'occasion à ces intercommunalités d'approfondir leur projet de territoire et de cultiver leur identité.

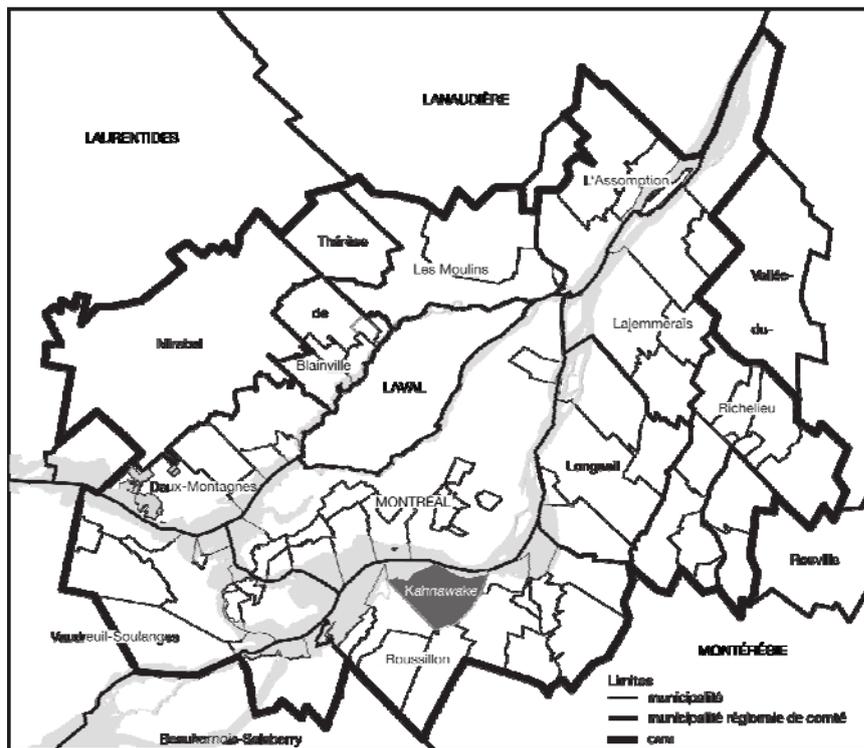
La construction de la MGP constitue l'actuel point d'orgue à la mise en place d'une organisation territoriale adaptée aux enjeux de la métropolisation. Entre résistances et opportunités au niveau local, l'émergence d'une maille additionnelle renforce les dynamiques internes à la métropole en introduisant de la concurrence à tous les niveaux.

## Dossier 10.G : Les vertus du temps de l'apprentissage métropolitain. Le cas de Montréal (Nicolas Douay)

Alors que la nécessaire élaboration d'une institution métropolitaine a occupé la scène des débats montréalais pendant de nombreuses années, la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en 2000 constitue un élément secondaire par rapport aux fusions de 200 municipalités dans toute la province (Douay, 2007). Lors des débats qui ont précédé la création de la CMM (figure 10.10) est apparue une opposition classique entre le centre et la périphérie. Elle se focalisait sur l'impact fiscal des réformes, qui risquaient de se faire au détriment des banlieues.

Cette nouvelle structure métropolitaine épouse en grande partie les limites du territoire fonctionnel de la métropole (*cf.* encadré 10.A), pour réunir aujourd'hui quatre-vingt-deux municipalités, dix municipalités régionales de comté (équivalentes des intercommunalités françaises) et 3,4 millions d'habitants sur 4 360 km<sup>2</sup>. Elle est définie comme un organisme de planification, de coordination et de financement à l'échelle métropolitaine.

Figure 10.10 : Le paysage institutionnel montréalais.



### L'échec du projet de schéma métropolitain

Dans la lignée du cadre d'aménagement publié par le gouvernement québécois et à la suite de l'adoption de la vision stratégique, la CMM a présenté en février 2005 un projet de schéma. Celui-ci regroupe quatre objectifs (Communauté métropolitaine de Montréal 2005, p. 77) :

- « la structuration des lieux de convergence des activités humaines » par l'intermédiaire d'une consolidation du milieu urbain, notamment le long des axes de transports publics;
- « la consolidation du milieu urbanisé », par le moyen d'une densification du territoire qui se traduit par une densité minimale moyenne de 24 logements par hectare ;
- « la préservation des activités et éléments-témoins du patrimoine, des milieux naturels et du paysage » ;
- « la préservation de la zone agricole » en proposant un statu quo face aux périmètres d'urbanisation rompant ainsi avec les pratiques habituellement en cours.

Le projet de schéma constate l'existence d'une trentaine de pôles\* sur le territoire métropolitain, mais il ne parvient pas à proposer une organisation véritablement structurée et stratégique, ni à hiérarchiser la mise en œuvre.

### Les vertus de l'apprentissage et l'adoption du plan métropolitain

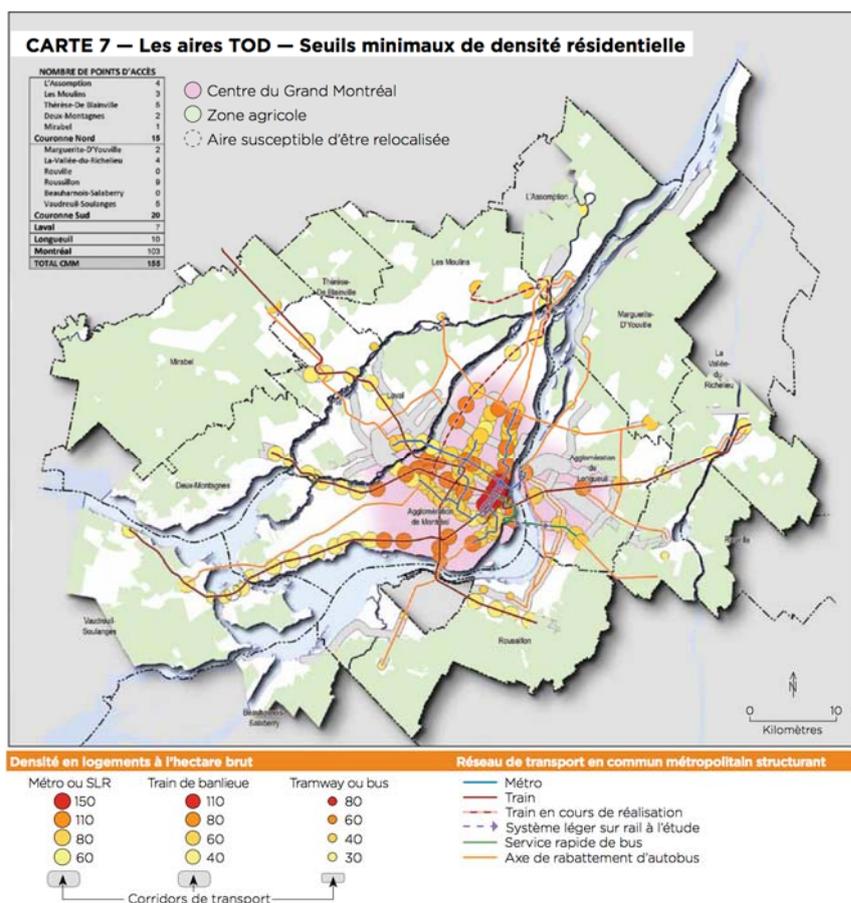
L'élaboration du schéma n'a pas donné lieu à une large collaboration. Le peu de personnes qui se sont exprimées ont plutôt choisi d'exprimer leur mécontentement, ce qui a conduit à une situation de blocage. En effet, lors des débats, une forte opposition a été formulée par les municipalités des couronnes les plus éloignées, celles qui jouissent encore de perspectives de croissance et pour lesquelles ce schéma constituerait une limite sérieuse. De leur côté, les parties centrales de l'agglomération et le monde agricole ont exprimé des craintes face à un exercice de planification jugé trop timide, notamment dans la définition du périmètre d'urbanisation.

Pour dépasser ce conflit, le gouvernement a fait adopter une nouvelle loi et le schéma d'aménagement a laissé place à un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) aux ambitions moins globales (Douay et Roy-Baillargeon 2015). Cette concession a permis de susciter une meilleure participation des acteurs municipaux aux processus d'élaboration.

Par ailleurs, la CMM a engagé une réflexion sur la dimension réellement « métropolitaine » d'une démarche de planification spatiale. Le contenu du schéma devient plus stratégique en se concentrant sur 3 objectifs (figure 10.11) :

- l'aménagement, en polarisant\* les futurs développements autour des axes de déplacement ;
- les transports, avec divers investissements pour améliorer la part modale des transports collectifs ;
- l'environnement\*, en renforçant la protection des milieux naturels et en limitant notamment l'étalement urbain.

**Figure 10.11 Seuils de densité autour des axes de transport Source : CMM, 2012.**



La démarche d'aménagement expérimente aussi de nouveaux processus participatifs avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'Internet et surtout, l'institution ouvre le débat public à la société civile. L'adoption définitive du PMAD en décembre 2011 symbolise une nouvelle maturité pour la CMM. Il a donc fallu dix ans pour faire émerger une mode de coopération métropolitaine plus apaisé et rassembleur. L'avenir dira si, au-delà de ses effets processuels sur la gouvernance\*, la dimension substantielle du PMAD est de nature à permettre un développement plus durable et plus inclusif pour la métropole montréalaise.

### Encadré 10.A : Les définitions statistiques des périmètres métropolitains (Anne Bretagnolle)

Au XIX<sup>e</sup> siècle, la croissance\* forte de la surface et de la population urbaine, principalement dans les grandes villes, suscite une remise en question des définitions traditionnelles des villes, de type juridique (selon un statut attribué) ou administratif (selon la présence d'une municipalité). Dès 1867, le

statisticien français Alfred Legoy évoque la notion **d'agglomération** urbaine, sans toutefois proposer de méthode de délimitation (Bretagnolle 2009). En 1890, le recensement de population des États-Unis constate qu'il faudrait regrouper les « banlieues très peuplées dont les habitants font des affaires avec la ville » (*ibid.*, p. 16), mais aucune mesure n'est adoptée en ce sens.

### **L'invention d'une construction statistique : l'agglomération multi-communale**

À la fin des années 1890, deux statisticiens, Paul Meuriot et Adna Weber, s'intéressent chacun à l'étude comparée des villes, le premier à propos de l'Europe (1897), le second à propos du monde (1899). Ils consacrent ainsi la notion d'agglomération urbaine morphologique, c'est-à-dire définie par la proximité des habitations, indépendamment des limites\* administratives. Les critères proposés par Paul Meuriot (continuité de l'habitat\*, approchée par exemple par la contiguïté des communes à l'intérieur d'un rayon donné) sont utilisés au tournant des XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles par la Belgique, l'Allemagne ou la Suisse (Bretagnolle 2009). Adna Weber suggère, quant à lui, d'utiliser un critère de densité minimale de population. C'est l'approche mobilisée dans la délimitation des *Metropolitan districts*, lors du recensement de 1910 aux États-Unis. À partir des années 1950, les campagnes systématiques de photographies aériennes permettent de suivre les tentacules urbains le long des axes de transport et de délimiter les agglomérations par des critères d'espacement maximal entre les bâtiments (par exemple en France, l'unité urbaine met en œuvre une distance maximale de 200 mètres).

### **De la région métropolitaine à l'aire urbaine fonctionnelle**

Au moment même où se perfectionnent les techniques de découpage statistique des agglomérations, la diffusion de l'automobile comme moyen de transport quotidien appelle à la mise en place de nouveaux critères. L'**étalement urbain** est d'abord appelé *suburban drift* (Hinman 1931) puis *urban sprawl* : comme le souligne Peter Hall, « le développement suburbain (*urban sprawl*) a précédé l'adoption massive de l'automobile, mais en retour l'automobile a permis un développement des banlieues plus libre et à des distances bien plus éloignées que n'importe quel autre moyen de transport » (1988, p. 315). L'*urban sprawl* désigne ainsi « a process of large-scale real estate development resulting in low-density, scattered, discontinuous, car-dependant construction »<sup>19</sup> (Hayden 2004).

Le sociologue Roderick MacKenzie, conscient des enjeux associés à la délimitation spatiale des communautés sociales régionales formées autour des grandes métropoles (*metropolitan region*) réfléchit à des critères relationnels faciles à mobiliser, tels que les temps de transport ferroviaires des navetteurs (1933). En 1949, le Bureau du Recensement adopte la définition des *Metropolitan Standard Areas*. Le caractère métropolitain est évalué en fonction de critères tels que la part d'emplois non agricoles et la densité de population, et les critères d'intégration des communes périphériques reposent sur la prise en compte des flux\* de navetteurs (selon les données encore imparfaites de l'époque) et sur les relations téléphoniques. Cette définition est complexe à mettre en œuvre et suscitera plusieurs correctifs, notamment grâce à l'apport du géographe Brian Berry. Ce dernier observe en 1960 les transformations fonctionnelles qui s'opèrent dans un rayon de 20 *miles* autour des grands centres métropolitains. Il propose une approche non plus sociale mais économique de la région métropolitaine, qu'il nomme « **aire métropolitaine** » (1960). À la suite d'une commande passée par le bureau du recensement américain, il propose d'utiliser le simple critère des navettes domicile-travail pour délimiter les aires fonctionnelles (*Metropolitan Statistical Areas*). La définition des aires métropolitaines statistiques connaît un grand succès. Elle est transférée ensuite en Europe, d'abord en Angleterre ou en Belgique puis en France (« zonage en aires urbaines », 1996) et récemment dans l'Union Européenne (*New Larger Urban Zones*, Dijkstra, Poelman 2012 ; Bretagnolle 2015).

---

19 « Un processus de développement immobilier à grande échelle, se traduisant par de faibles densités, un peuplement dispersé, discontinu et un bâti dépendant de l'automobile » (traduction des auteurs du chapitre).

## Références bibliographiques

- André-Salvini Béatrice (2012) *Babylone*. Paris, PUF, Collection Que Sais-je.
- Arnaud Pascal (2002), « Titulatures municipales et réseaux urbains : le titre de métropole dans les provinces romaines d'Orient », *Cahiers de la Méditerranée*, 64 | 2002, 39-47.
- Arnault Marie-Charlotte (2018), « Archéologie et matérialités du pouvoir avant l'Empire », Conférence Musée du quai Branly : exposition « Le Pérou avant les Incas », 29 mars 2018.
- Arrault Jean-Baptiste (2006), « L'émergence de la notion de ville mondiale dans la géographie française au début du XXème siècle », *L'Information géographique*, vol. 70, n°4, pp. 6-24.
- Austin Michel, Vidal-Naquet Pierre (1972), *Economies et sociétés en Grèce ancienne*. Paris, Armand Colin, collection U.
- Bailly Antoine (1999), Regards croisés sur un concept, in Lacour et Puissant (eds), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*. Paris Anthropos, Economica, collection Villes, p. 153-165.
- Bassand Michel (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Beaulieu Paul-Alain (2008), « Nebuchadnezzar's Babylon as World Capital », *Journal of the Canadian Society for Mesopotamian Studies*, vol. 3, pp. 5-12.
- Bec Christian (2017), *Histoire de Venise*. Paris, Collection Que-Sais-Je.
- Berger Sylvie (2003), *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*. Paris, Seuil, La République des idées.
- Boucheron Patrice (2010), La métropole, un objet d'histoire dans la longue durée des villes, *Constructif*, n°26, juin [En Ligne].
- Boyer Jean-Claude (1978), *L'évolution de l'organisation urbaine des Pays-Bas*, Thèse soutenue à l'Université de Paris 1, Atelier de reproduction des thèses de l'Université de Lille.
- Braudel Fernand (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XVe-XVIIIe siècles)*, Paris, Armand Colin, coll. « Livre de poche ».
- Braudel Fernand (1997), « Les villes-mondes après 1784 », in De Ayala et Braudel (eds), *Les écrits de Fernand Braudel. Tome 2, Les ambitions de l'histoire*. Paris, Editions de Fallois.
- Bretagnolle Anne (2018), « De la cité-État à la ville globale : quand la ville façonne le monde », *Revue Internationale d'Etudes Stratégiques*, n°112, p. 67-77.
- Bretagnolle Anne (2013), « La ville mondiale : une histoire de représentations », *Questions internationales*, n°60, La Documentation française.
- Bretagnolle Anne (2009), *Villes et réseaux de transport : des interactions dans la longue durée (France, Europe, Etats-Unis)*. Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris 1 [en ligne].
- Bretagnolle Anne (2005), « Les villes dans l'espace-temps : vitesse des communications et structuration des territoires », in Volvey (dir.), *Echelles et temporalités*. Paris, Editions Atlande, Collection Clefs Concours, Géographie Thématique, pp. 180-187.
- Bretagnolle Anne, Giraud Timothée, Mathian Hélène (2008), « La mesure de l'urbanisation des Etats-Unis, des premiers comptoirs coloniaux aux Metropolitan Statistical Areas (1790-2000) », in *Cybergeog* [revue en ligne], 427, 40 p.
- Bretagnolle Anne, Le Goix Renaud, Vacchiani-Marcuzzo Céline (2011), *Métropoles et mondialisation*. Paris, La Documentation Française, collection Documentation Photographique n°8082.
- Brunet *et al.* : la référence est déjà donnée dans d'autres chapitres (les mots de la géographie)

- Butterlin Pascal (2010), « D'Uruk à Mari. Recherches récentes sur la première révolution urbaine en Mésopotamie », *Histoire urbaine*, vol. 3, n° 29, pp. 133-159.
- Chase Dunn Christopher (1985), « The system of world cities, A.D. 800-1975 », dans *Urbanization in the World-Econom*, éd.par Michael Timberlake, Orlando, Academic Press, p. 269-292.
- Chatel Cathy, Moriconi-Ebrard François (2018), « Les 32 plus grandes agglomérations du monde : comment l'urbanisation repousse-t-elle ses limites ? », *Confins [Online]*, n°37.
- Chase-Dunn Christopher (1985), "The system of world cities, A.D. 800-1975", in M. Timberlake (ed.), *Urbanization in the World-Economy*. Orlando: Academic Press, pp. 269-292.
- Chassaing Philippe, Esposito Marie-Claude (2013), *Londres, la ville-monde*, Paris, Vendémiaire.
- Claval Paul (1987), La métropolisation de l'économie et de la société nord-américaine », *Historiens et Géographes*, n°312, p. 447-460.
- Claval Paul (2003), « Métropolisation et globalisation », in *Géographie et Cultures*, n° spécial Mondialisation/Métropolisation, coordonné par C. Ghorra-Gobin, n°48, p. 5-24.
- Clavel-Lévêque Monique, Lévêque Pierre (1984), *Villes et structures urbaines dans l'occident romain*. Paris, Les Belles Lettres (1ere éd. Armand Colin 1971).
- Clerval Anne (2013), *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*. Paris, La Découverte.
- Cowgill Georges L. (2015), *Ancient Teotihuacan: early urbanism in Central Mexico*, New York, Cambridge University Press.
- Cohen Robert (1981), "The New International Division of Labor, Multinational Corporations and Urban Hierarchy", in Dear and Scott (eds), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, London and New York, Methuen.
- Collet Anaïs (2015), *Rester bourgeois. Les quartiers populaires, nouveaux chantiers de la distinction*, Paris, La Découverte.
- Cowgill Georges L. (2015), *Ancient Teotihuacan: early urbanism in Central Mexico*, New York, Cambridge University Press.
- Debarbieux Bernard (2010), « Imaginaires nationaux et post-nationaux du lieu », *Communications*, n° 87, Seuil, 2010 / 2.
- Derruder Ben, Witlox Franck (2008), « Mapping global city networks through airline flows: context, relevance and problems », *Journal of Transport Geography*, 16 (5), pp. 305-312.
- Derycke Pierre-Henri (1999), « Comprendre les dynamiques métropolitaines », in Lacour et Puissant (eds), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*. Paris Anthropos, Economica, collection Villes, p. 1-21.
- Dollfus Oliver (2001, 1ère ed. 1997), *La mondialisation*. Paris, Presses de Sciences Po, 2ème édition.
- Donzelot Jacques, 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprits*, mars-avril, p.14-39.
- Duby Georges (1984), *Hommes et structures du Moyen Age*. Paris, Mouton.
- Favier Jean (1997), *Paris. Deux mille ans d'histoire*. Paris, Fayard.
- Friedmann John, Wolff Goetz (1982), « World-City Formation: an agenda for research and action », *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 69-83.
- Furetière : la référence de ce dictionnaire est donnée dans d'autres chapitres.
- Geddes Patrick (1915), *Cities in Evolution*. Londres, William & Norgate LTD.
- Georges Andrew (1997), « Bond of the Lands' : Babylon, the Cosmic Capital », in Wilhelm (ed.), *Die Orientalische Stadt: Kontinuität, Wandel, Bruch*. Saarbrück: Saarbrücker Druckerei, pp. 125-145.

- Gipouloux F. (2011), *The Asian Mediterranean: Port Cities and Trading Networks in China, Japan and Southeast Asia, 13th-21st Century*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Gottmann Jean (1962), « Mégapolis, région-laboratoire de l'urbanisation moderne », *Les Cahiers de la République*, n° 46, juillet 1962, reproduit dans Marcel Roncayolo et Thierry Paquot (dir.), *Villes et civilisation urbaine XVIIIe-XXe siècles*, Larousse, Paris, 1992, p. 587-592.
- Grataloup Christian (2007), *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde*. Paris, Armand Colin, 256 pages.
- Hall Peter (1966), *The World Cities*. New York, McGraw-Hill.
- Hall Peter (1988), *Cities of tomorrow. An intellectual history of Urban planning and Design in the twentieth century*. Oxford, Basil Blackwell, 473 pages.
- Joannes Francis (2000), *La Mésopotamie au 1er millénaire avant J.-C.*, Paris, Armand Colin.
- Lacour Claude, Puissant Sylvie (1999), Préface, in Lacour et Puissant (eds), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*. Paris Anthropos, Economica, collection Villes, p. v-viii.
- Lamarre Christine, Maumi Catherine (2010), Article « Métropole », in Topalov, Coudroy de Lille, Depaule et Marin (ed.), *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*. Paris, Robert Laffon, collection Bouquins, pp. 749-753.
- Lo Cascio E. (2000), "Population of Roman Italy in Town and Country". in J. Bintliff, K. Sbonias (eds.) *Reconstructing Past Population Trends in Mediterranean Europe*. Oxford: Oxford Books.
- MacKenzie Roderick (1927), « The concept of dominance and world-organization », *The American Journal of Sociology*, vol. 33 n° 1, pp. 28-42.
- MacKenzie Roderick D. (1933), *The Metropolitan Community*. New York, Russell & Russell, 374 p.
- Mackinder Halford J. (1890), "The physical basis of political geography", *Scottish geographical magazine*, VI, pp. 78-84.
- Mackinder Halford J. (1902), *Britain and the British Seas*, Londres, William Heinemann.
- Marx Roland (1993), *Histoire de l'Angleterre*. Paris, Editions Fayard, 837 pages.
- Mattelart Armand (1997), *L'invention de la communication*. Paris, La Découverte/Poche.
- Mazel Florian (2016), *L'évêque et le territoire : l'invention médiévale de l'espace (Ve-XIIIe s.)*, Paris, Seuil, Collection L'Univers Historique.
- Mossé Claude (1984), *La Grèce archaïque, d'Homère à Eschyle*. Paris, Collection Points, Série Histoire.
- Pinçon-Charlot Michel, Pinçon-Charlot Monique (2000), *Sociologie de la bourgeoisie*. Paris, La Découverte, Collection Repères.
- Poussou Jean-Pierre (1992), *La croissance des villes au XIXe siècle*. Paris, SEDES, collection Histoire Contemporaine.
- Mattelart Armand (1997), *L'invention de la communication*. Paris, La Découverte/Poche.
- Poussou Jean-Pierre (1992), *La croissance des villes au XIXe siècle. France, Royaume-Uni, États-Unis et Pays Germaniques*. Paris, Collection SEDES.
- Pred Allan (1977), *City-Systems in Advanced Economies*. Londres, Hutchinson University.
- Pumain Denise (1997), « Pour une théorie évolutive des villes », *L'Espace Géographique*, 2, 119-134.
- Pumain, Denise, Paquot Thierry, Kleinschmager Richard (2006), *Dictionnaire de la ville et de l'urbain*. Paris Anthropos, Economica, collection Villes.
- Racine Jean-Bernard (1993), *La Ville entre Dieu et les hommes*, Paris, Anthropos, 1993.
- Reeder David (2010), Article « Metropolis », in Topalov, Coudroy de Lille, Depaule et Marin (ed.), *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*. Paris, Robert Laffon, collection Bouquins, pp. 768-772.

- Robic Marie-Claire (1998), « Ville et région dans les échanges transatlantiques entre géographes de la première moitié du XXe siècle : Convergences et diversité des expériences », *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, XXXIII, 65, p. 209-220.
- Robic Marie-Claire (2002), « Un système multi-scalaire, ses espaces de référence et ses mondes. L'Atlas Vidal-Lablache », *Cybergeo: European Journal of Geography*, Dossiers 2005-2002, « Journée à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales). Échelles et territoires », Paris, 29 avril 2002, article 265.
- Roche Daniel (1993), *La France des Lumières*, Paris, Fayard.
- Rodrigue J.-P. (2013), *The geography of transport systems*. New York Routledge, 3rd edition [on-line].
- Roncayolo Marcel (1990), *La ville et ses territoires*. Paris, Gallimard.
- Roncayolo Marcel (2007), *Territoires en partage. Nanterre, Seine-Arche : en recherche d'identité(s)*. Editions Parenthèses.
- Saint-Julien Thérèse (2014), « Métropole », *Hypergeo* [en ligne].
- Sassen Saskia (1991), *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Scott Allen J. (1998), *Regions and the World Economy. The coming shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford, Oxford University Press.
- Simmel Georg (1902, ed. 2013), *Les grandes villes et la vie de l'esprit. Suivi de Sociologie des sens*, Paris, Petite bibliothèque Payot, coll. « Philosophie ».
- Steinhardt Shatzman Nancy, « Why Were Chang'an and Beijing so Different? », *Journal of the Society of Architectural Historians*, vol. 45, n° 4, 1986.
- Steinhardt Shatzman Nancy (1990), *Chinese Imperial city Planning*. Honolulu, University of Hawaii Press, Library of Congress.
- Toynbee Arnold, 1970, *Cities in move*, Oxford University Press.
- Tréziny Henri (2005), « Les colonies grecques de Méditerranée occidentale », *Histoire Urbaine*, n°13, pp. 51-66.
- Veltz Pierre (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris, PUF.
- Ventura Piero (2010), Article « Metropoli », in Topalov, Coudroy de Lille, Depaule et Marin (ed.), *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*. Paris, Robert Laffont, collection Bouquins, pp. 762-766.
- Vidal de la Blache Paul (1922), *Principes de Géographie Humaine*, Paris, Armand Colin.
- Vidal de la Blache Paul (1910), « Régions françaises », in *Revue de Paris*, déc., pp. 821-849.
- Abercrombie Patrick, 1944, *Greater London Plan 1944*, London, HMSO.
- Ascher François, Brams Lucien, Delamarre Aliette, Loinger Guy, Rochefort Michel, Romefort Alain de, 1993, *Les territoires du futur*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube
- Béhar Daniel, Estèbe Philippe, Vanier Martin, « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques*, 13 juin 2014.
- Boucheron P., 2009 (dir), *Histoire du monde au XVe siècle*, Paris, Fayard.
- Boudreau Julie-Anne, L'expérience de la peur et la gestion de la ville aux Etats-Unis, dans Fraboulet-Rousselier Danièle, Rivière Dominique, *La ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Paris, Nolin, 2006, p 295-306
- Braudel Fernand, 1949, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, 1949
- Brennetot Arnaud, De Ruffray Sophie, 2015, « Une nouvelle carte des régions françaises », *Géococonfluences*
- Burham Daniel et Bennett Edward, 1909, *Plan of Chicago, Chicago*, Commercial Club.
- Caneva Giulia., Travaglini Carlo, Virlovet Catherine (a cura di), 2017, *Roma, Tevere, Littorale*, Ecole française de Rome, CROMA - Università Roma Tre

Cattan N, Pumain D, Rozenblat C, Saint-Julien T, 1994, *Le Système des villes européennes*, Anthropos, Paris

CGET, Rapport sur la cohésion des territoires, 2018

Committee On The Regional Plan Of New York and Its Environs, 1929, Regional plan of New York and its environs.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2005, *Cap sur le monde – Pour une région métropolitaine de Montréal attractive : Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement*, Montréal : CMM.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2012, *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable : Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, Montréal : CMM.

Cerdà Ildefons (1867), *Teoría General de la Urbanización*.

Damette Félix, 1995, *La France en villes*, Paris, Documentation française

Cremaschi Marco, Delpirou Aurélien, Rivière Dominique et Salone Carlo, *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France-Italie*, Planum, the Journal of urbanism, www.planum.net

Dematteis Giuseppe, 1997, « Représentations spatiales de l'urbanisation européenne », dans Bagnasco Arnaldo, Le Galès Patrick, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, p 67-96

Desjardins Xavier, Douay Nicolas et Gagnière Vincent, 2012, « Évolution des schémas, permanence des tracés: la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, 87 (2), p. 209-224.

Djament-Tran Géraldine, 2013, « Les villes-mémoires mondialisées, entre conflits et nouveau régime patrimonial », *Questions internationales* no 60 – Mars-avril 2013

Djament-Tran, Géraldine, 2009, « Rome et le processus de mondialisation », *Annales de géographie*, 670, (6), 590-608. doi:10.3917/ag.670.0590.

Douay Nicolas, 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Montréal & Aix-en-Provence, Université de Montréal - Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), PhD thesis in urban planning.

Douay Nicolas (dir.), 2009, *La Méditerranée à l'heure de la métropolisation*, Paris, PUCA.

Douay Nicolas, 2013, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'Information géographique*, 2013/3 (Vol. 77), p. 45-70. DOI : 10.3917/lig.773.0045. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-45.htm>

Douay Nicolas & Roy-Baillargeon Olivier, 2015, « Le transit-oriented development (TOD), vecteur ou mirage des transformations de la planification et de la gouvernance métropolitaines du Grand Montréal? », in *Flux*, no 101-102, pp 29-42.

Elissalde, Jean-Pierre, article « métropolisation », Hypergeo (en ligne).

Escach Nicolas et Vaudor Lise, 2014, « Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Politique, Culture, Représentations, document 679, mis en ligne le 05 juillet 2014, consulté le 05 février 2015. URL : <http://cybergeo.revues.org/26336> ; DOI : 10.4000/cybergeo.26336

Healey Patsy, Khakee Abdul, Motte Alain et Needham Barrie, 1997, *Making strategic spatial plans. Innovations in Europe*, London, University College of London Press.

Ingallina Patrizia, 2001, *Le projet urbain*, Paris, Presses universitaires de France.

Jansen Philippe, 2002, « Echec et réussite d'une métropolisation en Italie à la fin du Moyen-Age : étude comparée des cas ligure et marchésan », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 64 | 2002, mis en ligne le 25 juillet 2005, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://cdlm.revues.org/71>

Lefèvre Christian, 1995, « Le gouvernement de la ville: une utopie mobilisatrice », *Metropolis*, p 104-105

Le Galès Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po,

Le Goix Renaud, 2014, « Financiarisation, crise et prix immobiliers : le lotissement des promesses », *Bulletin de l'association de géographes français*, 91-2 | 2014, p 164-180.

Loudon John Claudius, 1829, « Hints for breathing places for the metropolis » dans *Gardener's Magazine*, vol. 5 (december).

Marin Brigitte., 1998, « Naples : ville dominante, ville dominée (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles » dans Vallat Colette, Marin B., Biondi Genaro, *Naples, démythifier la ville*, Paris, L'Harmattan, p 97-121

Marin Brigitte et Virlovet Catherine (sous la direction de), 2003, *Nourrir les cités de Méditerranée. Antiquité – Temps modernes*, Collection l'Atelier Méditerranéen, MMSH, Aix-en-Provence – Paris

Moguloff, 1975, “A Model Proposal for the Governance of America's Metropolitan Areas”, in *Journal of The American Institute of Planners*, Vol. 41, p. 250-257.

Motte Alain (dir.), 1995, *Schéma directeur et Projet d'agglomération : Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français (1981-1993)*, Nantes, Juris Service éditions.

Motte Alain 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, PUCA, Ministère de l'Équipement, Paris.

Motte Alain (dir.), 2007, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*. Paris, Economica.

Noyé Christophe, 2006, « l'Etat, l'intercommunalité et les espaces urbains : la solidarité en question, dans Fraboulet Danièle, Rivière Dominique (dir) : *La ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Nolin, Paris, pp 201-214

Olmsted Frederick Law, 1870, *Public Parks and the Enlargement of Towns*, Boston, American Social Science Association.

Ozouf-Marignier Marie-Vic, 1988, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions de l'EHESS

Ozouf-Marignier Marie-Vic, Verdier Nicolas, 2013, « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* [En ligne], 125-2.

Piercy Ph., 1997, *La France, le fait régional*, Paris, Hachette Supérieur

Pinson Gilles, 2005, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, dir. Pierre Lasoumes et Patrick Le Galès, Paris, Presses de Sciences Po : 199-233.

Pinto Juliano, 1987, « L'Italie. Le Moyen-Age », dans Bardet, Dupaquier (eds), *Histoire des populations de l'Europe*, tome 1. Paris, Fayard.

Raffestin Claude, 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, LITEC.

Boulineau Emmanuelle, Coudroy de Lille Lydia, Rey Violette (dir.), 2005, *L'élargissement de l'Union Européenne: Réformes territoriales en Europe*, Paris, L'Harmattan

Rivière Dominique, 2015, « Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien », *L'Espace Politique* [En ligne], 27 | 2015-3.

Rivière Dominique, 2018, ¿Qué reestructuraciones metropolitanas hubo en Italia durante la crisis? Roma y sus suburbios (Fiumicino) dans Baron Nacima, Coudroy de Lille Laurent (éds), *Cytet, Ciudad y territorio, estudios territoriales*, Madrid, Ministerio de Fomento, 22 p., número 198, p 749-768.

Rocheffort Michel, 2002, « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui », *Strates*[En ligne], Hors-série | 2002, mis en ligne le 02 mai 2005.

Rosière Stéphane, 2003, *Géographie politique et géopolitique*, Ellipses, Paris.

Storper, Michael, 2014, « Governing the Large Metropolis », *Territory, Politics, Governance*, p 115-134

- Tanter-Toubon Annick, 2016, « L'extension et l'annexion à Milan (1873-1931) – Des démarches distinctes », dans *Inventer le Grand Paris. Relectures des travaux de la Commission d'extension de Paris. Rapport et concours 1911-1919*. Actes du colloque des 5 et 6 décembre 2013, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Paris, Bordeaux, éditions Bière, p. 137-162.
- Tiebout Charles, 1956, « A pure theory of Local expenditures », dans *Journal of Political Economy*, 64(5): p. 416-424.
- Trépanier Marie-Odile, 1995, « La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs » dans *A la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain* dir. par Léveillé Jacques, Montréal, Les cahiers scientifiques de l'ACFAS, p. 59-99.
- Vanier Martin, 2006, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal » », *Rives nord-méditerranéennes*, 25 | 2006, p 9-18.
- Vanier, Martin, Debarbieux B, Turco A, Melé P, 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverses et perspectives*. Presses universitaires de Rennes, 2009.
- Vanier, Martin, 2013, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, 22 avril 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>.
- Vanier, Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica-Anthropos.
- Wheeler Stephen M, 2000, « Planning for Metropolitan Sustainability », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 20, p. 133-145.

Annexe: présentation de la partie III de l'ouvrage, coordonnée par Marie-Vic Ozouf-Marignier, avec l'aide de Clara Filet et Robin Cura.

## Partie III. Espaces : Territoire, Réseau, Métropole

### Introduction

Parmi les formes spatio-temporelles (ou les objets), celle de territoire s'impose à la fois en raison de sa définition et du contexte épistémologique dans lequel les sciences sociales se sont emparées du terme et de la notion. En effet, le territoire fait écho à deux formes de temporalités\* parfois complémentaires, d'apparence paradoxale. D'une part, dans sa forme la plus éclatante, celle de l'État-nation\*, mais aussi, de manière plus générale, pour des formes antérieures et à d'autres échelles\* que celle des pays, le territoire fait l'objet d'une construction qui s'étale dans le temps. Son marquage physique dans l'espace en est significatif – bornes, confins, fortifications, limites\* sont souvent édifiés pour durer – et les pratiques associées à la territorialité comme l'exercice d'un pouvoir, d'un régime juridique, l'application de codes et de normes sont conçues pour être pérennes. La temporalité du territoire s'exprime également sur le mode symbolique par des marqueurs stables comme la toponymie, la représentation cartographique, les images. Objet d'une appropriation sentimentale ou de patriotisme, le territoire génère sentiment d'appartenance, lieux de mémoire\* et commémorations. Ces différentes manifestations relèvent d'un processus\* que l'on peut désigner par le terme de « territorialisation », qui consiste à asseoir un contrôle sur des populations ou une surface de terre, et, pour les populations concernées, à développer des formes d'identité territoriale dont la genèse s'inscrit presque toujours dans la lenteur et la longue durée\*. Cette inscription dans la durée est l'une des raisons pour lesquelles les chercheurs ont mis en valeur, à partir des années 1990, la notion de territoire par rapport au terme plus englobant d'espace.

Si le territoire évoque volontiers la longue durée, il peut, d'autre part, être créé, transformé, aménagé dans des temporalités très courtes ; il est souvent le produit d'événements\* et de décisions du pouvoir. Frontières\*, créations de circonscriptions ou fondation de capitales sont des actes volontaires et parfois brutaux (en lien avec des guerres, conflits, changements de régime). La création d'un réseau de communication, l'action sur la localisation du peuplement et des activités font l'objet de décisions datables et d'accomplissements mesurables dans le temps, lorsque les sources existent.

Dans un autre registre temporel, celui de l'échelle historique, le territoire est aussi considéré comme point d'aboutissement d'une évolution\* progressive, celle de l'organisation spatiale de nos sociétés depuis les temps anciens – Moyen Âge ou Renaissance – jusqu'à notre modernité. Le modèle de l'État-nation, dont le territoire est un ingrédient, est la figure la plus significative de cette organisation spatiale qui est bien illustrée dans les sociétés occidentales modernes et contemporaines, lesquelles se sont efforcées de le développer dans leurs empires et espaces de colonisation, nonobstant les modes d'organisation indigènes des populations colonisées relevant par exemple de « l'espace mobile » décrit par Denis Retaillé (2005). Le modèle territorial de l'État-nation comme espace polarisé par un centre, maillé en surfaces délimitées et contrôlées par le pouvoir est souvent aujourd'hui qualifié de westphalien. Bertrand Badie (2013) décrit l'ascension du principe de territorialité à partir du Moyen Âge et sa consolidation lors des traités de Westphalie (1648). Cet ordre spatial qui caractérise les relations internationales et régit les frontières s'applique également aux territoires constitutifs d'un État, peu à peu organisés dans le souci d'épuisement de l'étendue contrôlée et d'exhaustivité : les enclaves et exclaves sont éliminées, les superpositions de pouvoirs et doubles appartenances disparaissent au profit d'une assignation exclusive de chaque portion

d'espace à une souveraineté unique. Le découpage du territoire en circonscriptions administratives contiguës et polarisées par un chef-lieu parachève cet ordre territorial où le citoyen tout comme le moindre lieu est défini par son appartenance géographique et non plus par son allégeance à un seigneur, un monarque ou une autorité religieuse. L'affirmation, à partir de l'après-guerre, d'une action de l'État et/ou des collectivités territoriales visant explicitement la régulation des disparités territoriales (aménagement du territoire) exprime lui aussi cette dimension politique. Le principe territorial est tellement familier des consciences actuelles que la recherche doit encore aujourd'hui travailler à en montrer l'historicité et les ancrages géographiques, à rebours du finalisme dont est empreint sa représentation. Il faut également en déconstruire la généalogie communément recherchée dans l'Antiquité. À cet égard, il faut noter que les tentatives de comparaison de situations éloignées dans le temps comme celle de la **cité-état**<sup>20</sup> grecque et de notre modèle d'état contemporain demeurent controversées (Hansen 2004). C'est l'historicité de ce modèle que nous voulons étudier ici à travers la présentation de situations qui l'illustrent ou présentent au contraire des caractéristiques discordantes.

Malgré sa prégnance, le modèle territorial semble être aujourd'hui entré dans une période de profonde évolution au point qu'on parle volontiers de « crise », de « fin des territoires » ou de déterritorialisation (Badie 2013 ; Antheaume et Giraut 2005 ; Vanier 2015 ; Veltz 2014). Plusieurs facteurs explicatifs sont couramment avancés : l'affaiblissement de l'état, la montée de pouvoirs supra-nationaux et de la mondialisation\* des économies, la croissance de la mobilit \*, celle des réseaux techniques et sociaux, l'accélération des communications, notamment immatérielles, le bouleversement des identités, devenues plus feuilletées et volatiles... Ces facteurs construiraient des formes de spatialit \*  trang res aux ancrages et à la continuité géographique et temporelle. Le fait urbain enregistre lui aussi de profondes transformations qui reflètent ou déterminent ces différents phénomènes. L'urbanisation généralisée et la métropolisation apparaissent, selon une représentation aussi finaliste que la conception territoriale, comme l'av nement d'une nouvelle forme spatio-temporelle, c'est-à-dire d'un nouveau temps de notre société et d'une nouvelle organisation spatiale. La m tropolisation\*, qui désigne un ensemble de processus multi-scalaires liés à la mondialisation de l'économie, permettrait le maintien ou le renforcement des nœuds de l'économie mondiale, aux noms variés : m tropole\*, m galopole\*, cité-géante, ville diffuse, archipel m galopolitain mondial, etc.   l'échelle locale apparaîtrait une nouvelle forme de grande ville, très étalée, de plus en plus polycentrique et discontinue.

Pourtant, l'observation des métropoles dans le temps long\* montre que ces processus ne se dégagent pas si radicalement du principe de territorialité. Produit de logiques démographiques, économiques et sociales, la métropolisation fait dans certains cas l'objet de réinvestissements étatiques ou plus largement politiques, en vue de sa maîtrise, qu'il s'agisse de l'encourager ou de la contenir, ou encore de lui donner un fondement démocratique et gestionnaire. L'opposition devenue courante de métropoles « qui gagnent » et de périphéries qui seraient en voie d'appauvrissement et de désertification doit céder le pas aux analyses plus nuancées qui mettent en perspective méthodologique la saisie des logiques de la croissance\* et de la d croissance\* (Bouba Olga *et al.* 2018 ; Depraz 2017).

Dans cette partie, territoires, métropoles et métropolisation sont donc interrogés en tant que processus d'élaboration progressive, lente ou rapide, de syst mes\* de peuplement d'une part, et en tant qu'âge prétendu de ces systèmes (le territoire serait la forme spatiale par excellence de l'état-nation de l'époque contemporaine et la métropole serait ce qui lui fait suite au XXI  siècle) d'autre part.

---

<sup>20</sup> La cité-état est une entité politiquement autonome dont le territoire se limite   l'aire d'influence immédiate d'une ville.