

LES CONFÉRENCES

POPSU

Jean-Marc  
Offner

MÉTROPOLES

INVISIBLES

LES MÉTROPOLES

AU DÉFI DE LA

MÉTROPOLISATION



## **La collection « Les conférences POPSU »**

Créée en 2017, la collection « Les conférences POPSU » de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines veut être à la fois un lieu de débats et un espace critique sur les mutations urbaines et territoriales, au plan national et international, afin de rapprocher les acteurs des chercheurs.

À cette fin, la collection édite sous forme de *verbatim*, les conférences des chercheurs comme des acteurs – élus et services techniques des métropoles – prononcées dans le cadre de la plateforme à l'occasion de séminaires, colloques et d'entretiens.



Jean-Marc  
Offner

# MÉTROPOLES INVISIBLES

LES MÉTROPOLES  
AU DÉFI DE LA  
MÉTROPOLISATION

Conférence prononcée, dans une version initiale,  
lors de l'École d'été internationale *Démocratie locale,  
décentralisation et gouvernance multiniveaux*  
de la Chaire *Territoires et mutations de l'action publique*  
de Sciences Po Rennes, le 29 juin 2018.

# AFFIRMATION

À Ersilie, l'une des *villes invisibles* d'Italo Calvino, les habitants tendent des fils entre les maisons pour signaler des relations de parenté, de délégation, d'échanges... Lorsque les constructions disparaissent, restent les fils tissés, « *toiles de rapports enchevêtrés qui cherchent une forme* » ; une superbe formule pour symboliser la métropolisation, quand flux et réseaux modèlent les mutations spatiales.

Le législateur est moins poétique, mais il a tenu à « affirmer » l'existence des métropoles, à considérer qu'elles méritaient une reconnaissance officielle de la Nation, par la loi Maptam de 2014 (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). L'histoire à raconter dans les manuels sera belle : l'État a compris que « *les grandes agglomérations françaises, au-delà de leurs indéniables atouts, ont besoin d'affirmer encore plus leurs fonctions économiques afin de mieux encore s'intégrer dans la compétition économique des*

*villes européennes* »<sup>1</sup>. Une prise de conscience quelque peu tardive, certes, mais *a priori* bienvenue. Mais n'y a-t-il pas un inquiétant *quiproquo*, à lever de toute urgence, dans cette institutionnalisation des Métropoles<sup>2</sup> ? Les Métropoles sont-elles vraiment « métropolisantes », aptes à intégrer dans les objectifs et les instruments de l'action publique une donne territoriale inédite ? Ne contribuent-elles pas, au contraire, à rendre invisibles les processus de métropolisation qui devraient bousculer nos représentations politiques et cognitives ?



# AUDITS MÉTROPOLITAINS

## **Dynamiques de métropolisation**

Une concentration de l'activité et des emplois dans les plus grandes villes, c'est souvent de cette manière que l'on définit la métropolisation. Et les statistiques ne démentent pas cette tendance. La métropolisation comme visage urbain de la globalisation économique, des firmes-réseaux et de l'économie du savoir. Les métropoles, plus ou moins mondialisées, se comprennent alors comme les nœuds de réseaux de toutes natures et de toutes échelles géographiques.

Mais la métropolisation n'est pas qu'économique. Elle transforme également les organisations sociales et les pratiques quotidiennes. J'habite ici, je travaille là ; chaque membre de la famille a ses propres habitudes de consommation ; on n'hésite pas à parcourir plusieurs dizaines de kilomètres pour une activité culturelle, la consultation d'un

médecin, des amis à rencontrer. Ce « zapping territorial » est très lié à tout ce qui se rattache aux loisirs, à la santé, à la culture, à la société du bien-être, du temps libre et de la connaissance. Il participe de l'individuation des modes de vie, pour des métropolitains assez compétents pour se fabriquer des cartes singulières.

Cet usage extensif et sélectif de l'espace est rendu possible par l'amélioration continue des vitesses de déplacement. Ainsi, être relié à devient plus stratégique qu'être à côté de ; connexité plutôt que contiguïté. Ces vécus métropolitains expliquent d'ailleurs la croissance des déplacements de moyenne portée, entre l'urbain et l'interurbain, entre le quotidien et l'exceptionnel, entre les mobilités contraintes et choisies.

La troisième dimension de la métropolisation est géographique, dans un double mouvement de concentration urbaine et de dilatation périurbaine. Les trajectoires résidentielles traduisent bien ce phénomène : arrivée dans la grande ville, depuis une ville moyenne, par exemple, pour faire ses études supérieures ; puis départ pour le périurbain, par exemple à la naissance d'un enfant. Après la ville classique inscrite dans ses remparts, après l'agglomération de la révolution industrielle étendant ses banlieues hors les murs, la métropole signe une transformation qualitative, fonctionnelle et morphologique de l'espace urbain, désormais organisé par les flux et les liens autant que par les aires et les lieux.

Ces trois aspects de la métropolisation procèdent d'une même logique : la mise en réseau des territoires, *urbi* et *orbi*, à l'intérieur comme à l'extérieur de ces grands territoires

urbains. La métropolisation, c'est l'économie et la société relationnelles, dans un double jeu d'homogénéisation (l'urbain généralisé) et de différenciation (la polarisation).

Je me permets d'insister : la métropolisation ne fabrique pas des grandes villes encore plus grandes, ce n'est pas une question de quantité. Du reste, il y a de très grandes villes peu métropolisées (Lagos, Kinshasa, par exemple) et de petites villes plus métropolisées (Zürich, Philadelphie) parce que plus reliées au monde, plus cosmopolites. La métropolisation modifie la nature même des villes pour en faire à la fois des commutateurs et des incubateurs, selon l'heureuse expression de Pierre Veltz. La métropolisation, c'est l'avènement de systèmes territoriaux multi-échelles.

### **L'institution Métropole**

Partageons donc cette conceptualisation de la métropolisation et demandons-nous si la Métropole telle qu'elle a été instituée par la loi reflète un changement de paradigme analogue. L'analyse est vite menée. Les Métropoles ressemblent beaucoup aux précédents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'elles ont remplacés. Un peu plus de compétences, un peu plus d'intégration, éventuellement un peu plus de surface, mais aucune rupture significative.

C'est vrai pour les dix-neuf Métropoles de statut de droit commun. Ce n'est pas faux, en l'état, pour les Métropoles administrées *sui generis* – Aix-Marseille-Provence, Lyon et Paris – malgré parfois des périmètres inédits ou des pouvoirs plus significativement transférés. Car le législateur se contente de jouer avec les compétences existantes entre

communes, intercommunalités, départements, régions et État. Il poursuit le grand marchandage de ces transferts, qui scandent depuis ses débuts la démarche de décentralisation à la française.

Cet exercice reste en outre fort modeste. Alors que loi après loi le rôle des Métropoles dans l'économie contemporaine est précisément souligné, le chef de filat des compétences économiques est confié... aux régions. Les Métropoles ont certes renforcé leurs interventions en matière de développement économique. Elles créent des zones d'activité, participent au capital de certaines sociétés, promeuvent le tourisme, soutiennent les pôles de compétitivité, favorisent le numérique. Mais cela ne suffit pas à leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans l'intégration des économies locales à l'économie-monde.

La décentralisation Defferre avait affirmé le « sacre des notables »<sup>3</sup>. La reconnaissance du « fait urbain », toujours freinée par la culture rurale et jacobine de l'Hexagone, appelle à célébrer les grandes villes et leurs édiles. Le projet est honorable. La maire de Paris ne dit pas autre chose lorsqu'elle affirme, en prenant la présidence du C40<sup>4</sup> : *« Les villes-mondes sont des acteurs majeurs de la transition écologique à l'échelle internationale. C'est au cœur des centres urbains que les défis auxquels nous sommes confrontés à l'échelle de la planète trouvent à se réaliser. »* Mais le projet a un train de retard. Le fait urbain n'est pas le fait métropolitain. Le premier s'en tient à l'agglomération et la concentration. Le second implique une vision systémique des agencements territoriaux : la métropolisation regarde de l'autre côté du périph, au-delà du périmètre administratif, par-dessus les frontières. Il n'est pas inno-

cent d'avoir aujourd'hui vingt-deux Métropoles, alors que – je me permets de le rappeler aux plus jeunes – les métropoles d'équilibre de la Datar, inventées en 1963-1964, n'étaient qu'au nombre de huit. Et nos géographes-aménageurs de l'époque osaient les armatures urbaines en réseau. Outre Bordeaux, Strasbourg et Toulouse, il y avait Aix-Marseille (déjà !), Lille-Roubaix-Tourcoing, Nantes-Saint-Nazaire (aujourd'hui, Nantes Métropole n'inclut pas Saint-Nazaire), Nancy-Metz (deux Métropoles distinctes aujourd'hui) et Lyon-Saint-Etienne-Grenoble (trois Métropoles aujourd'hui !). Certes, cette carte métropolitaine avant-gardiste n'eut pas de traduction institutionnelle, elle ne fut néanmoins pas sans effet sur les trajectoires de ces systèmes urbains.

La banalisation même du statut métropolitain confirme que c'est bien le « sentier de dépendance » du lent renforcement de la coopération intercommunale qui a produit les vingt-deux Métropoles que nous connaissons désormais. Ce n'est pas un schéma renouvelé des agencements territoriaux, à l'aune de la mise en réseau de l'économie et de la société.

### **Pour une boîte à outils métropolitaine**

Imaginons de quoi pourrait être faite une compétence « métropolisation » soutenue par des outils juridiques mais aussi techniques, cognitifs, politiques. Elle a bien sûr à voir avec les flux : des liens, des circulations, des réseaux, des interdépendances, à connaître et comprendre, à diversifier et à renforcer sans doute, à réguler peut-être, à territorialiser parfois. Je distinguerai sept compétences.

L'intelligibilité des flux, avant toute chose. Pour donner à

voir la métropolisation en marche, pour partager la compréhension de ce phénomène, il faut montrer les flux, les interdépendances à toutes les échelles. Cette géographie relationnelle se développe trop lentement, pour de bonnes et mauvaises raisons : pesanteur de la carte traditionnelle, avec ses traits de délimitation et ses aplats de couleurs (frontières et surfaces) ; difficultés à collecter les données de flux, maladroites à les traduire en représentations visuelles simples.

Les aptitudes relationnelles devraient également faire partie de la boîte à outils de la Métropole « métropolisante ». De quoi s'agit-il ? Avoir l'envie et les moyens de construire des liens entre acteurs, de les mettre en synergie. Encourager les « mises en réseau », en montant des rendez-vous, en parrainant des rencontres, en initiant des plateformes d'échange. Construire des représentations systémiques des acteurs territoriaux, à l'instar de la « toile industrielle » de Dunkerque. Opérer un management réticulaire. Et il faut avoir ces capacités à faire lien pour accompagner valablement la combinaison des ressources locales, leur inscription dans les circuits de la mondialisation ; les biens, les personnes, les idées, les capitaux.

Cette activité de médiation suppose une familiarité avec les acteurs privés et associatifs. J'en suis à la troisième compétence. En effet, si une partie de ces réseautages peut être initiée ou stimulée par la puissance publique, l'essentiel de la mise en œuvre dépend d'entrepreneurs de tout poil, entrepreneurs du monde de l'économie, de la culture, de la formation, de la santé. On remarquera d'ailleurs que ces acteurs sont largement plus habitués aux démarches colla-

boratives que les collectivités territoriales. Leurs routines de travail renvoient les mieux attentionnés à leurs tâches internes. Si l'on y ajoute, parfois, une certaine méfiance de la sphère publique française à dialoguer sereinement avec le privé (le grand capital !) et plus généralement avec la société civile (des intérêts particuliers !), nous en concluons qu'il reste du chemin à parcourir...

La quatrième compétence concerne les opérateurs de réseaux. Si la métropole est commutateur, hub, alors elle doit pouvoir sinon piloter les réseaux de communication, du moins négocier avec les entreprises opératrices. Je pense tout particulièrement aux infrastructures de transport et de télécommunication, et aux services qui leur sont associés, depuis les activités portuaires jusqu'aux applications numériques de covoiturage.

L'une des caractéristiques singulières d'une métropole est d'accueillir des populations qui n'y résident pas. Des gens qui viennent y travailler, y consommer, s'y distraire. Des étudiants, des excursionnistes, des touristes. Des usagers réguliers ou des passants. Ils fréquentent les équipements collectifs et les commerces, ils parcourent les espaces publics. Il faut s'occuper d'eux, naturellement, mais ce ne sont pas des habitants. Or la démocratie locale sait mal traiter cette catégorie d'usagers. Certains chercheurs ont même parlé, avec le sourire, de la « *République du sommeil* ». Ils veulent par cette expression stigmatiser une action publique locale focalisée sur les habitants, habitants qui ne font parfois pas beaucoup plus que dormir là où ils logent. S'intéresser aux non-résidents – c'est la cinquième compétence métropolitaine – ne va néanmoins pas de soi. Les respon-

sables locaux ont moins d'informations sur eux que sur leurs concitoyens, recensés avec zèle. Leurs raisons d'être là sont diversifiées, leurs attentes difficiles à cerner. Comment faire alors grief aux élus de survaloriser les demandes de leurs habitants électeurs ?

Je n'oublie pas de parler de gestion de l'espace. Cette présence du supra-local dans la métropole, c'est aussi une injonction à penser et à concevoir des équipements, des services, des lieux publics doublement attentifs aux logiques de fonctionnement locales et globales. Cela va de la signalétique à l'agencement des gares, des annonces en langues étrangères dans un métro à la préoccupation des logistiques urbaines. D'une attention intéressée à l'hébergement d'étudiants chinois à l'accueil de performances artistiques. La fragmentation actuelle des processus de décision en ces domaines freine toute velléité de mieux appréhender ces territoires de flux.

Enfin, jouer un rôle actif dans les processus de métropolisation, c'est aussi mettre en œuvre des politiques de coopération territoriale, nouer des alliances, ménager des transactions. Des aptitudes relationnelles, déjà listées dans mon cahier des charges métropolitain, mais au niveau des institutions politiques. Cette diplomatie métropolitaine exige l'extraversion, qualité trop peu présente au sein des collectivités territoriales, trop soucieuses de défendre leurs prés carrés respectifs ; trop soucieuses de ne pas se voir reprocher d'empiéter sur les plates-bandes du voisin. Elle suppose aussi une familiarité avec les géométries variables, les articulations d'échelle ; ce qui n'est pas exactement du même « tonneau » que ce que nous ont inculqué cinquante



ans de planification en poupées russes, par emboîtement hiérarchique des échelles de temps et d'espace.

Être une Métropole « métropolisante », ce serait donc être à l'aise avec : les flux, le réseautage extraverti, les acteurs privés (ceux de l'entreprise et ceux de la société civile), les opérateurs de réseaux, les usagers non-résidents, les objets urbains « glocaux » et l'interterritorialité. Je reviendrai tout de suite sur ce dernier point. En ce qui concerne les six autres sujets, observons, avec regret, que les Métropoles françaises ne disposent d'aucun outil spécifique, juridique, financier, technique, pour monter en compétence dans ces démarches potentielles.

Un travail de terrain approfondi ferait probablement apparaître, ici et là, quelques tentatives, quelques heureux bricolages. Mais rien du côté d'un arsenal légal comme d'une culture politique ou de savoir-faire professionnels renouvelés. Qui oserait prétendre que nos Métropoles ne cantonnent pas l'essentiel de leurs énergies relationnelles à discuter avec l'État d'une part, à gérer les rapports intercommunaux en leur sein d'autre part ?

# ENTRE INTERTERRITORIALITÉS ET ALLIANCES

## Timidités diplomatiques

Qu'en est-il donc de ces nécessaires aptitudes à l'interterritorialité ? Le pacte État-Métropoles de 2016 veut « *encourager le rayonnement international* » des Métropoles, « *favoriser leur mise en réseau* », mais il met surtout l'accent sur « *l'alliance entre les métropoles et leur environnement territorial* ». Coopération avec les intercommunalités attenantes, contrats de réciprocité avec des collectivités rurales... Ce sont surtout avec les territoires proches que les Métropoles sont invitées à dialoguer. Je rejoindrai volontiers l'analyse de David Le Bras, le délégué général de l'ADGCF (association des directeurs généraux des communautés de France), qui voit dans cette affaire une façon pour l'État de transmettre le relais

en matière de solidarité. Les périphéries se plaignent, les Métropoles se culpabilisent, les départements s'interrogent, l'État se recroqueville. C'est le bon moment pour passer la patate chaude de la cohésion territoriale, après avoir mis aux poubelles de l'histoire celle de l'égalité, un moment remise au menu du jour.

Il faut reconnaître à l'État un souci persévérant pour créer des synergies entre villes... Au début des années 1990, il invente les « réseaux de villes ». De fait, ce dispositif concernera plutôt les villes moyennes (et servira surtout à « embêter » les départements ; urbain contre rural, une fois de plus !). L'appel à projets de la Datar, en 2005, sera plus significatif. Son intitulé est explicite : « *coopération métropolitaine* ». Son objectif est d'encourager les grandes agglomérations à s'organiser en réseau à l'échelle régionale. La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 va fabriquer l'instrument juridique *ad hoc*, les pôles métropolitains, bientôt couteau suisse de la coopération intercommunale, en connexité (idée initiale, façon archipel) mais aussi en contiguïté (à l'ancienne).

Une culture de la « réticularité » a donc commencé ainsi à se diffuser, à bas bruit. Dans la sphère économique, les pôles de compétitivité, lancés en 2004, y ont contribué. Avec son essai sur l'interterritorialité, publié en 2008, Martin Vanier a participé à la diffusion de l'idée, chez les « intellos » du monde technico-politique de l'aménagement, que les territoires qui gagnent sont ceux qui savent s'associer, coopérer, au-delà de leurs frontières. Les éléments de langage sont en place !

Mais, vous l'admettez avec moi, tout cela reste assez « pe-

tit bras ». À quelques exceptions près, sans doute. Modestie dans les échelles de l'interterritorialité quand il est question de donner des gages de bonne volonté à un *hinterland*, pour reprendre avec un brin d'ironie le vieux mot de la géographie. Modestie dans les compétences en jeu pour des pôles métropolitains chargés d'intensifier la coopération entre agglomérations proches au sein de grandes régions urbaines ou de corridors de développement. Parmi les exceptions, la reconnaissance par la loi NOTRe de 2015 des spécificités de la coopération transfrontalière, pour Lille comme pour Strasbourg, Eurométropoles. Affaires intéressantes, à suivre.

### **Figures de l'interterritorialité**

Cette frilosité diplomatique s'explique sans doute par une faible appétence pour les jeux de l'interterritorialité. Elle est également révélatrice d'un manque de visions prospectives. Nos responsables politiques disposent-ils de modèles de remplacement au schéma centre-périphéries ?

Il y avait la ville et la campagne, l'agglomération et le département, le centre et la périphérie, donc. Des métropoles glorieuses et des périphéries piteuses. Quelles ressources rhétoriques utiliser pour sortir de cette dichotomie qui se prête mal à l'élaboration de coopérations territoriales originales ? La métropole « locomotive » et ses « ruissellements » périphériques ? La division spatiale du travail dans les systèmes productivo-résidentiels (l'infatigable professionnel métropolitain et ses aires de repos...) ? Les zones de faible densité comme « vases d'expansion » des métabolismes urbains ? Le polycentrisme des archipels métropo-

litains distribuant les « pépites » au-delà des seules grandes urbanisations ? Une convergence urbain-rural dans un périurbain généralisé, sorte de ville-territoire-nature hybridant les deux rats de la fable ? D'autres schémas inédits ? Les objectifs de ces coopérations sont aussi à interpeller. S'agit-il de réduire des inégalités, d'être solidaire, de compenser les effets de mécanismes d'échange marchand injustes ? Ou de renforcer des synergies, de rechercher des effets de taille et de visibilité pour des partenaires privés en quête de business ou des clients à éblouir par un marketing territorial conquérant ? Ou d'élargir des zones de chalandise et des bassins d'emploi ? S'agit-il de faciliter la tâche d'acteurs publics (les régions, l'État, l'Europe) soucieux de diminuer le nombre de leurs interlocuteurs ?

Penser l'interterritorialité suppose deux interrogations préalables décisives :

- Quid des inégalités, alors qu'elles sont aujourd'hui brouillées dans leur dimension spatiale par les échelles, les flux et les chaînes de valeur ? Quelles alternatives au traitement traditionnel de leur réduction, qui raisonne en stocks (dotations, équipements) ? Comment concrétiser les idées de droit aux connexions, pour raisonner en flux, de droit à l'accès, « *nœud gordien des mobilités métropolitaines* » (Olivier Mongin) ? Jusqu'où aller dans « *la libération des freins à la mobilité résidentielle* » (Laurent Davezies) ?
- Quelle intelligibilité, aussi, de la recomposition de ces flux ? Que recherche-t-on dans les coopérations territoriales qui ne serait pas déjà pris en charge par les mécanismes d'échange marchand ? Pourquoi passer des

## interdépendances socio-économiques effectives aux alliances politiques territoriales électives ?

Les démarches d'interterritorialité balbutient. Elles courent toujours le risque d'être rattrapées par les mauvais démons des traditions politiques : un InterScot<sup>5</sup> réécrit par un formatage départemental ; un « contrat de réciprocité » faux-nez d'une transaction commerciale banale ; une alliance façon jumelage pour échanger quelques gratifications symboliques... Il n'est jamais simple de changer de modèle, surtout si l'on ne change pas d'instruments. Une autre difficulté est plus conjoncturelle : la concordance de l'avènement des Métropoles, de la création des nouvelles régions et du discours à succès sur les périphéries délaissées. L'accent a dès lors été logiquement mis sur l'organisation de l'armature régionale (encore un vieux mot !) ainsi que sur les coopérations entre les Métropoles et les territoires périphériques. Cet échelon régional a certes sa pertinence. Il voit d'ailleurs s'affronter à fleuret plus ou moins moucheté, selon les situations géopolitiques, Métropoles et régions pour prendre le leadership sur cette mission d'agencement relationnel. Mais il laisse dans l'ombre tout le reste des déploiements métropolitains.

Qui s'occupe des niveaux supérieurs de coopération ? Des relations entre Bordeaux et Toulouse, entre Rennes et Nantes, entre Lyon et Genève ? Qui s'intéresse aux liens entre les métropoles régionales et Paris, cette fameuse métropole France dont les lignes à grande vitesse sont le métro ?

Un dernier souci dans cette difficile acclimatation de l'action publique à l'enjeu interterritorial..., je veux parler, certains s'en étonneront peut-être, du retour du discours sur

l'autarcie. Retour, car la cité d'Aristote se voulait autarcique mais aussi, moins loin de nous, parce que le premier choc pétrolier de 1974 avait déjà excité l'inventivité des architectes pour des maisons autonomes (en eau, en énergies, en denrées vivrières...). Autosuffisance alimentaire, autosuffisance énergétique, chacun – ville, métropole, région – veut pouvoir ne compter que sur ses ressources. Comme une forme de négation radicale de ces économies et de ces sociétés en réseau qui font notre quotidien.

On peut comprendre l'envie d'innover, de réenchâter un monde urbain souvent peu confortable. Et il y a mille bonnes raisons de faire de l'agriculture urbaine, de développer les circuits courts. On peut comprendre l'utilité d'un discours anti-globalisation face aux dérives des divisions du travail planétaires. Mais les chantres d'une proximité exclusive ne rendent pas service à leur cause. Nourrir les métropoles grâce à leurs seules ceintures vertes est une illusion. Et la transition énergétique ne pourra se passer de l'interconnexion des réseaux, même si l'usage des énergies renouvelables participe d'une heureuse relocalisation des systèmes.

Les interdépendances se jouent à de multiples échelles, au plan économique comme au plan politique. Et c'est justement ces ajustements des distances et des échelles qui devraient constituer l'un des sujets privilégiés des réflexions prospectives sur les systèmes métropolitains ; entre zoom et grand angle. La décentralisation s'est confinée dans un local qui ne veut pas se préoccuper du global, alors que c'est l'enjeu primordial du moment présent. Le statut de Métropole ne rompt pas avec cette culture.

# DESIGN INSTITUTIONNEL

## **Des soupes et des pots**

Les Métropoles apparaissent donc bien mal équipées pour déployer les compétences aptes à comprendre la métropolisation et à agir en conséquence. L'institution métropolitaine, dans son statut actuel en tout cas, oublie ce que la métropolisation doit aux singularités de l'activité économique contemporaine ; elle fournit une réponse politico-administrative traditionnelle à une demande de gouvernance territoriale inédite.

À l'instar de la première phase de décentralisation méthode Defferre, le changement s'effectue avec les structures territoriales héritées ; pour ne pas faire peur, pour ne pas que tout change en même temps. Des réformes pourtant censées adapter nos structures aux mutations du monde... On tente de changer la soupe, on garde les vieux pots !



À tout prendre, c'est un premier scénario, qu'il convient d'examiner avec bienveillance : articuler le connu et l'inédit, à l'instar de la bonne interdisciplinarité qui réclame des disciplines solides, stabilisées, ancrées dans leurs paradigmes. Pour déployer des dispositifs de gouvernance métropolitaine à la fois efficaces et responsables, ne faut-il pas d'abord des institutions territoriales ne doutant pas d'elles-mêmes, fortes de rouages expérimentés, sans états d'âme sur leur identité ? Des institutions à la légitimité irréprochable aussi. Il faudrait alors commencer par régler les problèmes des relations avec l'État et les hésitations de la gestion multicommunale. Sortir du « gouvernement des maires » qui régit bien souvent le sort des Métropoles, dès lors que leurs présidents ne sont toujours pas élus au suffrage universel direct.

Comment tenir les deux bouts de l'ambition réformatrice, l'institutionnalisation de la métropole d'une part, l'outillage de ses missions coopératives et réticulaires d'autre part ? Les Métropoles ne fonctionnent de manière ni assez assurée pour jouer les pivots stabilisateurs d'une gouvernance interterritoriale et métropolisante débridée, ni assez exotique pour oser sortir des allées ratissées du jardin à la française politico-administratif.

### **Divisions du travail**

Examinons à nouveaux frais le cahier des charges d'une institution métropolitaine. Il convient d'inventer un acteur en charge du pilotage et de la régulation des vecteurs de la mise en réseau : flux, circulations, échanges... Un acteur doté d'une compétence réticulaire.

Traditionnellement, les gouvernements locaux s'occupent du foncier, de l'occupation du sol. Et nos schémas de planification s'échinent à répartir des droits à construire dans les parcelles du cadastre, minimisant les questions de flux et de mobilité. Des institutions et des procédures en charge des sols et des stocks, il en faut. Mais il en faut d'autres pour donner toute leur place aux sujets essentiels des fonctionnements métropolitains déjà recensés : les déplacements et la logistique ; les services en réseau (eau, énergie, numérique) ; les métabolismes des ressources naturelles et les circularités économiques ; la démocratie du passant (pour sortir du monopole de la représentation habitante) ; l'ingénierie relationnelle et la diplomatie métropolitaine, enfin. La division du travail s'organise. À l'instance métropolitaine ce qui fait lien. Aux autres (communes et intercommunalités) ce qui fait lieu : le droit du sol, les opérations d'urbanisme, etc. L'articulation entre lieux et liens ? Elle impliquera naturellement conversation et collaboration, plus faciles à tenir que lorsqu'on se dispute des champs d'intervention. Elle se fera dans un dialogue entre institutions politiquement responsables (mieux que dans les boîtes noires des organisations bureaucratiques) ; dans les interactions entre documents de planification ; dans des maîtrises d'ouvrage partenariales pour les projets d'interface (gares, infrastructures routières, grands équipements...). Rêverie intellectuelle ? À y regarder de près, un exemple concret fonctionne non loin de nous : Londres, avec ces *boroughs* (districts), patrons de la planification urbaine, des services de proximité ; et le Grand Londres, en charge de l'économie et des transports, thématique suffisamment

stratégique pour qu'un maire légitimé par son élection au suffrage direct et sa posture de porte-parole puisse se saisir aussi de la mobilité et des espaces publics, de l'environnement et de l'énergie. Contexte juridique, modes de relation, fiscalité différent de notre paysage hexagonal. Mais l'affectation du travail et des compétences est bien du même ordre que celle que je suggère ici trop rapidement.

### **Savoirs, savoir-être, savoir-faire**

Alors, quels scénarios ? Vieilles institutions recyclées, nos intercommunalités cinquantenaires ? Ou nouvelles structures ? Il sera intéressant de suivre deux dossiers pour se faire une religion en la matière :

- Les pensées présidentielles sur le devenir de la Métropole du Grand Paris, alors que le Forum métropolitain du Grand Paris (anciennement syndicat mixte d'études Paris Métropole) continue à démontrer l'intérêt d'une structure souple de réflexion et de dialogue, alors que le territoire francilien apparaît pour beaucoup comme un acteur métropolitain pertinent.
- Le fonctionnement de la Métropole Aix-Marseille-Provence, en partie préfigurée par une consultation urbaine et territoriale (lancée par la Mission interministérielle en 2014) destinée à « *concevoir la métropole des liens* », dotée d'un dispositif de planification spécifique : un Scot métropolitain et des PLU (plans locaux d'urbanisme) intercommunaux sur les six territoires de la Métropole.

Il y a sans doute un paradoxe à proposer ces cas à la réflexion métropolitaine, tant le contexte politique y est sin-

gulier. Pourtant, ces deux situations géopolitiques me semblent pouvoir aider à poser les bonnes questions, en particulier dans l'idée que la Métropole n'est pas une grande agglomération en plus grand, et qu'une instance métropolitaine doit avant tout se préoccuper des liens.

Quelles que soient les trajectoires institutionnelles finalement retenues, une chose est certaine. C'est dans la « culture métier » de ces instances que se jouera une bonne part de leur capacité à changer de registre. Permettez-moi de caricaturer les modèles pour mieux me faire comprendre. D'un côté, le gouvernement local : les règles à ne pas transgresser (normes, règlements, compétences), les lignes à ne pas franchir (public/privé, dedans/dehors), les statuts et les hiérarchies à respecter (élus, techniciens). De l'autre côté, la gouvernance métropolitaine et « métropolisante » : l'hybridation des compétences, les sauts de frontières et d'échelles, les géométries variables, la symétrie des positions, les systèmes d'action mouvants, les organigrammes *ad hoc*...

Une affaire de valeurs et de comportements au moins autant que de cadre juridique ou financier. Cela peut se jouer dans les mobilités professionnelles, dans les organisations du travail, dans les outils d'analyse. On ne soulignera jamais assez le rôle de ces « pilotes peu visibles » de l'action publique que sont les instruments. Méthodes de comptage, d'évaluation, de conception. Outils pour donner à voir, pour fournir la mesure, pour mettre en perspective.

Je l'ai déjà évoqué : nos neurones spatiaux sont formatés par la géométrie euclidienne des périmètres et des surfaces, la représentation de territoires insulaires, figés dans leurs limites, pas par la théorie des graphes ni par les fractales

qui nous aideraient pourtant à mieux comprendre les flux, les réseaux et les articulations d'échelle. Le déficit cognitif est patent. La métropolisation n'a pas encore trouvé ses bons outils de représentation. Et cela n'est pas étranger aux difficultés de montée en puissance d'une gouvernance métropolitaine effective.

### **Fin des prés carrés ?**

Quelques « signaux faibles » suggèrent néanmoins l'optimisme dans ce combat trop silencieux entre les lignes de fortifications héritées et la submersion par les flux.

- Les données de flux sont désormais omniprésentes, big data aidant. Il s'agit, certes, de vouloir et savoir les utiliser à bon escient, mais la condition première de leur existence est remplie.
- Dans la phase actuelle d'ajustement du paysage institutionnel local, les prés carrés sont moins rigides. Les responsables des collectivités territoriales ont à se parler, échanger ou partager des compétences. Le dialogue interterritorial peut s'y glisser puis se renforcer, gagner en légitimité non seulement politique mais aussi technique.
- Dans cette mise en cause des prés carrés (chacun ses compétences, et les vaches...), une évolution procédurale intéressante est à noter : les plans climat-énergie territoriaux étaient jusqu'alors obligatoires à tous les échelons, régions, départements, intercommunalités, dans le modèle du « chacun chez soi... ». La loi relative à la transition énergétique de 2015 ne les rend plus obligatoires que pour les EPCI, mais en étendant les

champs d'action du document au-delà des seules compétences de la collectivité par une fonction d'animation territoriale. Un petit séisme juridique...

- Des configurations géopolitiques particulières peuvent aussi pousser aux coopérations. Bordeaux, recentrée dans son espace régional par le format de la Nouvelle-Aquitaine, découvre d'intéressants voisins au nord de la Garonne. Toulouse et Montpellier discutent ensemble au nom de leur appartenance commune à l'Occitanie.
- Des élus convaincus, prenant au sérieux les intitulés de leur délégation (coopération territoriale, synergie des territoires...), œuvrent entre ombre et lumière à l'acculturation de leurs institutions aux vertus des visions systémiques et collaboratives.

## DISCOURS DE LA CRITIQUE

Cette conclusion d'homme de terrain pècherait-elle par naïveté ? Est-ce finalement bien raisonnable de rechercher aujourd'hui les recettes d'une gouvernance métropolitaine alors que les haros sur la métropolisation ricochent en échos entre défenseurs d'une ruralité embrumée et pourfendeurs d'une urbanité dégradée ? Des économistes contestent le monopole des métropoles à créer emploi et innovation, dénonçant la mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence). D'autres théorisent l'ingouvernabilité des métropoles, incapables de faire émerger l'acteur collectif apte à les guider. Beaucoup s'offusquent de la faible légitimité démocratique des Métropoles, happées par une culture managériale porteuse de dépolitisation.

Certains vont plus loin dans la critique d'une métropolisation au service des marchés financiers. Les villes seraient

alors à « démondialiser », à libérer des maux de l'accumulation et de l'accélération, poisons du capitalisme contemporain. Et la terre à « désurbaniser » face à un urbain métropolitain épuisant les corps et la nature. L'appel à « fragmenter le monde » des uns, au nom d'une résistance à l'emprise du « réseau global », semble alors s'opposer à la lutte contre la fragmentation territoriale réclamée par d'autres au nom de la réduction des inégalités sociales.

Et les Français, que pensent-ils de tout cela ? Pour une majorité d'entre eux, sondés sur leurs aspirations résidentielles, les métropoles paraissent tentaculaires, impersonnelles et polluées. Ils veulent donc habiter... à côté ! En périphérie, dans des villes proches, petites ou moyennes, ou à la campagne. Ils traduisent ainsi la difficulté à trouver les bons compromis entre mobilité et proximité, intimité et services, nature et densité, sociabilité et altérité. La technologie asservissante, l'exploiteur capitaliste, le juriste bavard, l'urbaniste paresseux, pourraient sans doute être justement appelés à la barre des accusés. Mais l'institution publique, en mal de puissance, en défaut d'intervention, n'a-t-elle pas une grande part de responsabilité ? Si l'essence du politique est bien de faire tenir ensemble l'hétérogénéité des espaces et la diversité des individus, alors oui, l'interrogation sur la pertinence, l'efficacité et la légitimité des gouvernements et des gouvernances métropolitaines est une impérieuse nécessité. Et analyser la difficulté structurelle des Métropoles à appréhender les processus de métropolisation devient une priorité intellectuelle majeure.

Rappelons-nous les mots d'Hannah Arendt : « *La politique*



*repose sur un fait : la pluralité humaine [...]. La politique prend naissance dans l'espace-qui-est-entre-les-hommes.* » La métropolisation vaut bien des Métropoles agissantes, aptes à prendre soin du proche et du lointain, de l'habitant et du passant, des lieux et des liens.



## NOTES

**1** Citation extraite de l'étude d'impact du projet de loi.

**2** La majuscule sera utilisée pour désigner la Métropole institutionnelle, alors que la métropole sans majuscule réfèrera à la notion socio-économique. On ne traitera pas ici du problème délicat de toutes les intercommunalités qui ont jugé bon, un jour, de s'autoproclamer métropole en accolant le mot à leur nom (Amiens, Angers, Chambéry, Reims, Valenciennes...)!

**3** *Le sacre des notables* (éditions Fayard, 1985, 336 p.) est le titre d'un ouvrage de référence sur l'analyse de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation. Jacques Rondin, l'auteur, est en fait un pseudonyme collectif.

**4** Le C40, *Cities Climate Leadership Group*, réunit les maires des plus grandes villes du monde. Il a été créé par Ken Livingstone, alors maire de Londres, pour fédérer les initiatives des grandes agglomérations et lutter contre le réchauffement climatique. L'organisation s'est donné pour but d'accélérer la transition écologique à l'échelle des villes.

**5** Certains grands territoires, associant plusieurs regroupements intercommunaux, voire plusieurs départements, ont lancé des démarches volontaires d'InterScot, dialogues plus ou moins formalisés entre maîtres d'ouvrage de schémas de cohérence territoriale.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba), *Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux*, éd. Mollat, 2016, 136 p.

Giuseppe Bettoni, David Le Bras et Françoise Navarre (dir.), *Métropoles en chantiers 2*, éd. Berger Levrault, 2018, 244 p.

Olivier Bouba-Olga, *Dynamiques territoriales : Eloge de la diversité*, éd. Atlantique, 2017, 100 p.

Alain Bourdin, *La métropole des individus*, éd. de l'Aube, 2005, 252 p.

Laurent Davezies et Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, CGET, La documentation Française, août 2014, 136 p.

Guillaume Faburel, *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*, éd. Le Passager clandestin, 2018, 370 p.

Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, PUF, 2010, 144 p.

Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, LGDJ, 2009, 120 p.

Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles* n° 18, 2016, 25 p.

Mission interministérielle Projet métropolitain Aix / Marseille / Provence, *Convergences métropolitaines*, La documentation Française, 2015, 224 p.

Olivier Mongin, *La ville des flux, l'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine*, éd. Fayard, 2013, 528 p.

Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 2006, 56 (1), pp. 27-47.

Jean-Marc Offner, « Pour un aggiornamento de la planification territoriale », *Urbanisme*, n° 407, hiver 2017, pp. 76-78.

Gilles Pinson et Max Rousseau, « Les systèmes métropolitains intégrés – état des lieux et problématiques », in *Des systèmes spatiaux en perspective*, Territoires 2040, Datar, La documentation Française, 2011, pp. 29 -58.

Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires*, éd. Economica Anthropos, 2010, 159 p.

Pierre Veltz, *Paris, France, Monde ? Repenser l'économie par le territoire*, éd. de l'Aube, 2012, 240 p.

**Jean-Marc Offner,**

est directeur général de l'a'urba (agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine). Formé à la fois à l'ingénierie urbaine et aux sciences sociales, il est diplômé de l'École centrale (Lille) et de l'Institut d'études politiques de Paris. D'abord chercheur à l'Institut de recherche des transports, il a dirigé le Laboratoire *Techniques-Territoires-Sociétés*, le Département *Aménagement-Transport-Environnement* de l'École des Ponts et le Groupement de recherche Réseaux du CNRS. Il a enseigné à l'École des Ponts, à Sciences Po, à l'EIVP, à l'ENSPTT et dans les Instituts d'urbanisme parisiens.

Il est ou a été membre des comités de rédaction d'*Espaces et Sociétés*, *Métropolis* et *Urbanisme*. Il a été rédacteur en chef de *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*. Il dirige les *Cahiers de la métropole bordelaise*. Il participe au comité d'orientation du Forum des vies mobiles. Il est professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po Paris, dont il préside le Conseil stratégique. Il préside également le Conseil stratégique de POPSU.

Ses travaux concernent l'action publique locale et la gouvernance, le rôle de l'expertise dans les processus de décision, la socio-économie des réseaux techniques et des services urbains, les innovations pour l'aménagement et la mobilité durables, les procédures de planification, les dynamiques métropolitaines.

Il a en particulier publié ces dernières années : *Les plans de déplacements urbains*, La documentation Française, 2006 ; « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, 2006 ; « Y a-t-il un pilote dans la ville ? », *La Recherche*, 2006 ; « La ville durable », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation Française, avec C. Pourchez, 2007 ; *Paris, métropole hors les murs*, Presses de Sciences Po, avec F. Gilli, 2009 ; « Les effets structurants du transport : vingt ans après », *L'Espace géographique*, 2014 ; « Comment repenser nos déplacements », *Sciences Humaines*, 2015 ; « La smart city, pour voir et concevoir autrement la ville contemporaine », *Quaderni*, 2017.





**PLATEFORME D'OBSERVATION  
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES**

Plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense – Paroi Sud

Ministère de la Transition écologique et solidaire

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec  
les Collectivités territoriales

92055 La Défense Cedex

+ 33 (0)1 40 81 24 37

Directrice de la publication :

Hélène Peskine

Directeur du Programme POPSU :

Jean-Baptiste Marie

Coordination :

Bénédicte Bercovici, Christophe Perrocheau

Impression :

Sipap-Oudin

Conception graphique en logiciels libres :

Figures Libres / Maud Boyer et Sandrine Ripoll

Typographies :

Open Sans, Steve Matteson

Ostrich Sans, Tyler Finckn

Volkorn, Friedrich Althausen

2018

ISBN 978-2-11-138165-0

ISSN 2609-3405





La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – POPSU – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et évolutions associées aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion.

[www.popsu.archi.fr](http://www.popsu.archi.fr)

[www.urbanisme-puca.gouv.fr](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr)

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

MINISTÈRE  
DE LA CULTURE