

Introduction

Giuseppe Bettoni

Professeur à l'université de Rome Tor Vergata

David Le Bras

Docteur en sociologie, délégué général de l'ADGCF

Françoise Navarre

Maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris,
université Paris-Est, membre du laboratoire de recherche Lab'Urba

« On va avoir plus de métropoles que le monde entier. Ça finit par n'avoir plus aucun sens », déclarait, à l'été 2016, Jean-Michel Baylet, alors ministre en charge des Collectivités locales¹.

Il faut dire que depuis la promulgation en 2014 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM – qui a créé d'autorité quatorze institutions métropolitaines, leur nombre n'a cessé de croître : quinze au 1^{er} juillet 2016 avec la labellisation du Grand Nancy, potentiellement dix-neuf en août 2016 à l'issue de la présentation du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement

1. *Le Monde* 12 août 2016.

métropolitain en Conseil des ministres² pour parvenir *in fine* à... vingt-deux « métropoles » lors de la promulgation de cette même loi en février 2017³. Malgré les réticences initiales du ministre, le Gouvernement aura cédé au lobby des présidents d'agglomération soucieux de rejoindre le cercle très prisé des métropoles. Pourquoi ? Officiellement pour mieux mailler le territoire national⁴. Mais parfois aussi pour exister à côté d'un colosse métropolitain, d'autres fois pour gagner en visibilité et en crédibilité vis-à-vis de régions à la souveraineté renforcée, si ce n'est pour étendre ses marges financières, voire pour se défaire des statuts manifestement « ringardisés » de communauté d'agglomération ou de communautés urbaines.

Bien sûr, on peut interroger le sens et l'usage même du terme « métropole », sans doute galvaudé par cette prolifération institutionnelle ; on peut être dubitatif face à l'émergence de métropoles intermédiaires, aux compétences fortement intégrées certes, mais s'écartant du modèle initial, voué au déploiement de politiques de rayonnement de dimension européenne.

Dans le même temps, pour le chercheur, les débats et controverses qui ont entouré cette nouvelle vague d'onctions métropolitaines ont eu l'intérêt d'affirmer le primat des villes sur les territoires dont elles bousculent les modes de fonctionnement et les ressorts. C'était déjà le constat que dressait l'ouvrage *Métropoles en chantiers*, publié à l'initiative de l'UMR Pacte de l'université de Grenoble et de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) en avril 2016. Ce premier *opus* proposait un état des lieux actualisé de la question métropolitaine à la fois sous l'angle institutionnel, économique et urbanistique⁵. Ces regards croisés de chercheurs venant de disciplines, de laboratoires et de territoires variés en France ont ainsi marqué le début d'une série d'échanges scientifiques sur la question de la construction des métropoles en France. C'est à l'aune de ce galop d'essai que l'ADGCF a décidé de poursuivre son exploration du fait métropolitain. Il faut dire que le sujet, multidimensionnel et protéiforme, est loin d'être épuisé ; son traitement scientifique, politique et médiatique ces deux dernières années en témoigne. À l'analyse des grandes tendances économiques – les grandes agglomérations concentrent les dynamiques

2. Les dispositions relatives à la création d'une métropole sont en effet doublement assouplies à cette occasion : il s'agit de constituer une agglomération rassemblant au moins 400 000 habitants – l'exigence que l'intercommunalité soit située dans une aire urbaine de 650 000 habitants est supprimée – et, pour les capitales régionales, de se déployer au sein d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants. Dès lors, les communautés urbaines de Saint-Étienne et de Dijon, les communautés d'agglomération d'Orléans et de Toulon, pouvaient rejoindre les métropoles d'Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice-Côte, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

3. Il suffira finalement de rassembler une population supérieure à 250 000 habitants dans une grande zone d'emploi de plus de 500 000 habitants pour accéder au statut de « métropole », les agglomérations de Clermont-Ferrand, Metz et Tours rejoignant *de facto* le club.

4. Comme le soulignait Jean-Michel Baylet : « J'étais hostile à l'augmentation du nombre des métropoles. Mais voir des parlementaires, de droite et de gauche, la main dans la main, venir plaider avec talent, avec conviction, avec flamme, le dossier de leur territoire m'a fait changer d'avis. Vous m'avez fait prendre conscience qu'il fallait, si nous voulions aménager harmonieusement le territoire, avoir un maillage convenable des métropoles », *Le Monde* 16 déc. 2016.

5. Le Bras D., Seigneuret N. et Talandier M., *Métropoles en chantiers*, avr. 2016, Berger-Levrault.

de développement productifs dématérialisés et les espaces péri-métropolitains s'inscrivent davantage dans le registre de l'économie résidentielle⁶ – a ainsi succédé un discours qui met en exergue les risques de fractures territoriales inhérents au processus de métropolisation⁷. L'enjeu : repenser la problématique de la cohésion entre les espaces urbains, où vivent les nouvelles élites hypermobiles et hyperqualifiées, et leur périphérie, où résident les catégories de population modestes, désaffiliées et déclassées. Ces fractures territoriales, clairement perceptibles à l'occasion des dernières consultations électorales menées au sein de plusieurs grandes démocraties occidentales⁸, ont alerté l'opinion publique sur la montée des antagonismes sociaux et généré des prises de position spécifiques des associations d'élus ruraux⁹. Quant au volet institutionnel, gageons qu'il est loin d'être stabilisé. Les déclarations du président Emmanuel Macron prononcées en janvier 2018 devant un parterre de parlementaires et proposant d'étendre le modèle de Lyon¹⁰ aux plus grandes métropoles laissent en effet entrevoir une prochaine étape dans la construction du pouvoir métropolitain et risquent de ne pas apaiser les exécutifs départementaux...

Bref, la question métropolitaine continue de truster l'actualité territoriale. C'est dans ce contexte que l'ADGCF a mobilisé une nouvelle équipe de chercheurs et d'experts, afin de confectionner ce deuxième volume de *Métropoles en chantiers* qui fait la part belle aux expériences européennes et internationales et ce, afin de mettre davantage en perspective les problématiques françaises.

La question métropolitaine au tamis de ses transcriptions et, surtout, de ses entraves institutionnelles : c'est le thème du premier chapitre de cet ouvrage. En institutionnalisant progressivement la catégorie des « métropoles », les États cherchent à donner une traduction législative aux dynamiques contemporaines de mutation généralisées des territoires. La montée en puissance des grandes agglomérations au sein des blocs continentaux interpelle ainsi de plus en plus l'organisation des territoires et des collectivités qui les administrent. Luttés d'institutions ou stratégies d'alliance, pilotage à distance ou coopérations de proximité : quelles postures adoptent les États et les organismes supranationaux face à ces nouvelles mutations territoriales ? C'est Michael Storper qui ouvre ici le bal en portant son regard sur le système métropolitain français dominé par l'omnipotence francilienne. Pour le professeur états-unien de géographie économique, la

6. Davezies L., *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, 2008, Seuil.

7. Guilluy C., *Le crépuscule de la France d'en haut*, 2016, Paris, Flammarion.

8. Crépon M., Guerlain P. et Schnapper P., *De quoi Donald Trump et le Brexit sont-ils le symptôme ?*, Conférence ENS Actualité Critique, 8 déc. 2016.

9. C'est le cas notamment de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ou de l'Association des petites villes de France (APVF).

10. *La Provence* 31 janv. 2018. Précisons que le « modèle de Lyon » procède de l'absorption des compétences et des ressources départementales sur le périmètre métropolitain.

France est en effet un pays qui accueille une mégapole hyperproductive, Paris et sa région, et un chapelet de métropoles « moyennes », en termes de revenus des habitants et de productivité. Une césure qui ne cesse de s'aggraver et qui interroge les pouvoirs publics dans la mesure où, dans le reste du monde, des métropoles de taille intermédiaire apparaissent, au-delà de leur démographie, comme des pôles d'innovation. Dans la foulée, Bruce Katz et Jeremy Nowak rendent précisément compte du fait que l'innovation, le progrès et le développement se jouent essentiellement au niveau local ; pour les deux chercheurs américains, ce nouvel ordre des choses induit mécaniquement un processus de mise à distance vis-à-vis de la figure tutélaire de l'État. Mariona Tomas se penche quant à elle sur la prise en charge par l'État espagnol et l'Union européenne de la question métropolitaine. Elle souligne la réticence des gouvernements régionaux à accorder une reconnaissance politique et institutionnelle au phénomène métropolitain, problématique tout autant « impensée » des politiques nationales mais qui tend toutefois à émerger progressivement dans le débat territorial, motivée par les modalités de gestion des fonds européens. C'est également au projet européen que Giuseppe Bettoni lie le destin des grandes agglomérations. Pour le géographe, le schisme entre la réalité des dynamiques métropolitaines et le corset institutionnel que lui a donné l'État italien n'est pas de nature à favoriser le déploiement d'écosystèmes performants. C'est pourquoi il appelle à une prise en charge et à une régulation supranationale de l'armature urbaine du vieux continent.

Relations avec collectivités de rang intermédiaires, coopérations avec les territoires périphériques et les hinterlands... La question de la coopération interterritoriale est un défi exigeant et engageant pour les métropoles dans la mesure où elle dépasse la simple notion de complémentarité. L'enjeu : faire entrer en système des fonctions et des territoires urbains-périurbains-ruraux aujourd'hui en interdépendance, et parvenir à optimiser les synergies pour accéder à des niveaux de fonctions métropolitaines décuplés. Dans cette configuration, la question de la coopération en terme politique est beaucoup plus complexe, parce que c'est bien la notion de « transaction » qu'il faut organiser : en bref, l'objectif n'est plus de réguler les concurrences, mais davantage d'organiser la négociation entre des acteurs territoriaux différents autour de règles du jeu partagées. Ce sont précisément les voies qu'explore le deuxième chapitre de l'ouvrage, dédié aux interterritorialités métropolitaines. En liminaire, David Le Bras décrypte les « contraintes » que fait désormais peser l'État français sur les métropoles afin qu'elles « béquillent » leur environnement territorial. Justifiées au nom de la solidarité, ces assignations à la collaboration s'apparentent de prime abord à une forme de désengagement des autorités publiques ; elles pourraient, en réalité, refléter une redéfinition des objectifs territoriaux de l'État sous-tendue par une stratégie visant à circonscrire le pouvoir régional émergent. Prolongeant les réflexions de cet article, Daniel Béhar passe

précisément au tamis les relations entre les régions et les métropoles. Si elles apparaissent aujourd'hui comme des constructions géopolitiques rivales, l'auteur plaide pour le déploiement d'agencements coopératifs entre ces deux institutions, susceptibles de favoriser les mises en système et donc, à terme, de renforcer la performance des territoires. La contribution de Didier Locatelli et d'Olivier Portier porte quant à elle sur le décryptage d'un cas précis : celui de Grenoble. Partant d'un diagnostic des moteurs du développement de la métropole alpine, ils démontrent que l'absence de formalisation des coopérations interterritoriales et les concurrences qui en découlent constituent un lourd handicap économique pour un territoire métropolitain qui bénéficie pourtant d'un écosystème d'innovation technologique reconnu à l'échelle européenne. Michel Rochefort achève cette partie en lui donnant une touche internationale puisqu'il investigue la Communauté métropolitaine de Montréal. Soulignant la quasi-absence de coopération entre l'agglomération québécoise et les collectivités qui l'entourent, il prend le parti de rendre compte des collaborations infra-métropolitaines déployées à l'occasion de l'élaboration d'un document de planification, le « plan métropolitain d'aménagement et de développement », mettant en lumière les jeux d'acteurs qui les sous-tendent.

Comment les métropoles subviennent-elles à leurs responsabilités et à leurs charges particulières ? L'objectif de la troisième partie vise à identifier le panier de ressources dont disposent les métropoles (dotations, impôts ménages, financements croisés) et les innovations qu'elles déploient pour accroître leurs marges de manœuvre afin de dispenser les services à la population et de mener à bien leurs projets. En parallèle, il s'agit de déterminer les stratégies d'investissement sectorielles des métropoles leur permettant de continuer à jouer le rôle de locomotives dans leur économie nationale. Détaillant le dispositif fiscal dont disposent les métropoles françaises, Françoise Navarre s'interroge sur ses spécificités à l'aune des responsabilités territoriales inédites dont les grandes agglomérations sont désormais affublées. Considérées en effet comme les locomotives de la croissance nationale, les métropoles sont également particulièrement attendues en matière d'investissement public. C'est le prisme choisi par Camille Alle et Claire Delpech : tenter de caractériser leur « profil d'investisseur », c'est-à-dire leur typicité en sus de leur poids global. C'est ensuite au décodage du dispositif financier particulièrement sophistiqué de la principale, si ce n'est unique, « métropole » française que s'attelle Antoine Valbon, celle du Grand Paris (MGP). Largement décrié et particulièrement fragile, le panier de ressources de la MGP doit prochainement faire l'objet, à l'instar de son architecture institutionnelle, d'une profonde réforme voulue par le président de la République. Shunsuke Kimura conclut cette dernière partie de l'ouvrage en décrivant les modèles métropolitains japonais, passant tour à tour au crible leurs formes de gouvernance, leurs ressources financières et leurs politiques d'investissement. Ce faisant, il met en perspective les

effets de la concentration des bases fiscales et du dynamisme économique à l'échelle des systèmes urbains nippons et s'interroge sur leur impact dans le déploiement des politiques d'aménagement au niveau régional.

C'est Jean-Marc Offner, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux Aquitaine, président de l'École urbaine de Sciences Po, qui ponctue cet ouvrage en soulignant la difficulté qu'éprouve le législateur, quel que soit son contexte national, à appréhender les dynamiques territoriales inédites générées par les processus de métropolisation. À l'aune de l'ensemble des articles proposés, il en vient à poser une équation, pour l'heure, difficilement soluble : comment instituer la « métropole » et fabriquer, dans le même temps, une gouvernance interterritoriale ?