

LA REVUE

urbanisme

PROJET Saint-Dizier 2020 **16/** *CAMPUS* Condorcet à Aubervilliers **21/** *PLANÈTE* Casablanca et Rabat, futures villes du savoir? **24/** *L'INVITÉ* Jean-Louis Cohen **66/**

www.urbanisme.fr

Printemps
2013

n° **388**

20 €

villes / sociétés / cultures

DOSSIER

Que faire
des années 1970?

28/



/ Paris, Lyon, Marseille, la gouvernance métropolitaine dans tous ses états

Après les tâtonnements et les expérimentations (appel à projets de coopération métropolitaine en 2004, pôles métropolitains en 2010), après l'exception du Grand Paris, l'heure est à la reconnaissance institutionnelle du fait métropolitain. Mais cette nouvelle donne est-elle à la hauteur des enjeux? Par Daniel Béhar

L'acte III de la décentralisation sera marqué par la montée en puissance du pouvoir urbain, et plus particulièrement de celui des plus grandes villes, Paris, Lyon et Marseille. On en veut pour preuve l'attention portée – dans le cadre du projet

de loi et des débats qu'il induit – à la gouvernance de ces territoires métropolitains et, partant, la nouveauté des dispositions institutionnelles proposées à cet effet. Mais davantage encore, ces dispositions illustrent de façon exemplaire l'approche inédite de l'organisation des pouvoirs locaux que l'État porte au travers de cet acte III : il ne s'agit plus seulement de favoriser l'expérimentation. C'est la différenciation de l'architecture des pouvoirs locaux selon les situations territoriales qui devient la règle.

L'INSTITUTIONNALISATION « À LA CARTE »

Les démarches engagées à Paris, Lyon et Marseille sont révélatrices. Dans chaque cas, l'État se positionne de façon différente, et le dispositif institutionnel envisagé constitue un agencement singulier entre gouvernement supraterritorial et gouvernance interterritoriale.

Ainsi, dans le cas marseillais, l'État se met en situation d'imposer la solution institutionnelle, en dépit de l'opposition d'une grande part des élus locaux. Cette solution privilégie la logique de constitution d'un gouvernement métropolitain intégré, d'essence supraterritoriale, même si ce choix est dans le même temps contrebalancé par la perspective d'une forte déconcentration opérationnelle et politique de l'institution métropolitaine, sous la forme d'instances territoriales reprenant probablement les périmètres des intercommunalités appelées à se fondre dans la métropole. Autrement dit, sous la supraterritorialité métropolitaine, l'interterritorialité réapparaît.

Pour le Grand Paris, l'État adopte une posture plus prudente et compose avec les élus locaux, dans la diversité de leurs points de vue. Cela le conduit à mettre en avant la logique interterritoriale, au travers de la figure d'un « G20 métropolitain » qui revisite le dispositif proposé par la loi de 2010 du pôle métropolitain. Toutefois, l'approche d'intégration supraterritoriale n'est pas loin. Elle constitue clairement la finalité de la recomposition de la carte



politique inframétropolitaine : structurer une vingtaine de blocs intercommunaux intégrés de plusieurs centaines de milliers d'habitants. Et elle demeure la perspective d'un certain nombre d'élus locaux qui voient dans la solution interterritoriale une étape transitoire vers une communauté métropolitaine du Grand Paris.

Enfin, dans le cas lyonnais, l'État se fait discret face à un (ou des) élu(s), qui dispose(nt). Ces élus ont opté pour un agencement emboîté, qui fait la part belle à une logique d'intégration supraterritoriale sur un périmètre limité, avec une métropole renforcée par adjonction des compétences départementales. Mais celle-ci combine son action avec d'autres territoires (Saint-Étienne, Nord Isère...) au sein du dispositif du pôle métropolitain. Il faut souligner combien le ressort de cette différenciation des configurations de gouvernance métropolitaine en chantier est d'abord d'ordre géopolitique. Si l'on s'en tenait à une stricte recherche d'efficacité de l'action publique en situation métropolitaine, les solutions proposées pourraient être interverties. La structure urbaine dense et compacte de la région capitale justifierait davantage une solution intégrée pour le Grand Paris, et le polycentrisme historique de l'aire métropolitaine marseillaise invite à la coopération interterritoriale. Seul le registre géopolitique permet de comprendre les choix en cours. La logique interterritoriale s'impose pour la région capitale : un gouvernement métropolitain intégré marginaliserait l'institution régionale et déstabiliserait l'équilibre des pouvoirs entre le « local » et le national.

À Marseille, le choix du gouvernement intégré est avant tout justifié par l'exigence de rebattre les cartes et recomposer un système politique démonétisé aux yeux de la société civile locale. Et ce choix est rendu possible par la bienveillance d'un pouvoir régional moins sensible qu'ailleurs à la concurrence métropolitaine en raison de la présence de deux métropoles sur son territoire. Enfin, le choix lyonnais s'inscrit dans une continuité historique et sociopolitique de l'arrangement local, à distance des décisions parisiennes.

LA PERMANENCE STRATÉGIQUE

Ce rapide tour d'horizon met en évidence, sur le plan de la gouvernance métropolitaine, une double dynamique d'innovation avec, d'un point de vue national, la différenciation des solutions retenues, et, d'un point de vue local, la volonté de combiner intégration et coopération politiques. En revanche, cette innovation ne se décline pas véritablement sur le registre des stratégies métropolitaines. Dans les trois cas observés, la représentation métropolitaine dominante dans les constructions stratégiques paraît être celle de « la ville en plus grand ». Cela conduit à privilégier prudemment la figure du polycentrisme comme socle des projets métropolitains respectifs et à considérer l'addition des complémentarités entre les territoires comme le mode opératoire pertinent pour « faire métropole ».

Ainsi, les références à l'œuvre pour construire la métropole francilienne sont celles du polycentrisme, du « scénario de la marguerite », de l'addition des vingt capitales scandinaves (cf. Groupe Descartes lors de la consultation des architectes) ou de la dizaine de

« clusters » spécialisés (ici la création, là la ville durable) du projet du Grand Paris. Dans le cas lyonnais, la stratégie de développement métropolitain est explicitement fondée sur la spécialisation de territoires dans des filières économiques (Biopôle de Gerland, Vallée de la Chimie...), doublée d'une spécialisation fonctionnelle (le TGV à la Part-Dieu, l'aéroport à Saint-Exupéry...). Pour l'aire marseillaise, la spécialisation sociale et économique des territoires est telle que, pour nombre d'acteurs, le projet métropolitain devrait principalement consister à contrer ce processus pour injecter de la mixité dans cette marquerie territoriale.

Une telle posture ne paraît pas à hauteur des enjeux métropolitains. En Ile-de-France, les moteurs économiques de la métropole ne s'organisent pas – à l'exception de l'économie informationnelle à l'Ouest – sous la forme de filières localisées. Et si Évry par exemple ne constitue pas un pôle comparable à Grenoble, en dépit de ressemblances économiques et sociales, c'est que l'une reste une agglomération relativement autonome tandis que l'autre est intégrée dans un système complexe, la métropole. Autour de Lyon, de la même façon, s'organise par exemple un système logistique dont la plaque tournante se situe dans le Nord Isère, mais sans exclusivité métropolitaine. Sur un autre registre, le développement aéroportuaire repose sur la montée en puissance de la gare TGV de Saint-Exupéry, donc sur l'organisation d'un « système » TGV avec la Part-Dieu et Saint-Étienne. Enfin, à Marseille, la question sociale métropolitaine n'est pas réductible aux quartiers Nord. Elle traverse sous des formes

variées l'ensemble de la métropole.

On veut souligner par là qu'une représentation organique de territoires spécialisés, avec chacun des fonctions bien identifiées, n'est plus à même de rendre compte du caractère systémique de la métropole. Partant, une stratégie fondée sur l'addition statique des identités respectives et de leurs complémentarités ne fournit pas la valeur ajoutée attendue d'une action publique d'envergure métropolitaine : la régulation des interdépendances et des contradictions qui font la métropole.

LE DÉFICIT D'OUTILLAGE MÉTROPOLITAIN

Poser ainsi l'alternative entre une logique d'addition et une autre de régulation interpelle en retour le registre institutionnel retenu pour « faire métropole ». Certes, la constitution d'un cadre institutionnel est sans doute un préalable, mais l'enjeu majeur consiste à « métropoliser » l'action publique, pour répondre à la « métropolisation vécue » des pratiques sociales et économiques. Cela ne relève ni de la fusion ni de l'addition, mais bien de la production de règles du jeu partagées entre des acteurs métropolitains dont les territoires et les responsabilités sont toujours plus imbriqués. En ce sens, le chantier qui reste à ouvrir est celui du passage de la fabrication de l'institution à celle d'un outillage métropolitain adapté aux multiples défis du temps présent. /

D. Béhar, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est), consultant coopérative Acadie

« Métropoliser » l'action publique, pour répondre à la « métropolisation vécue »