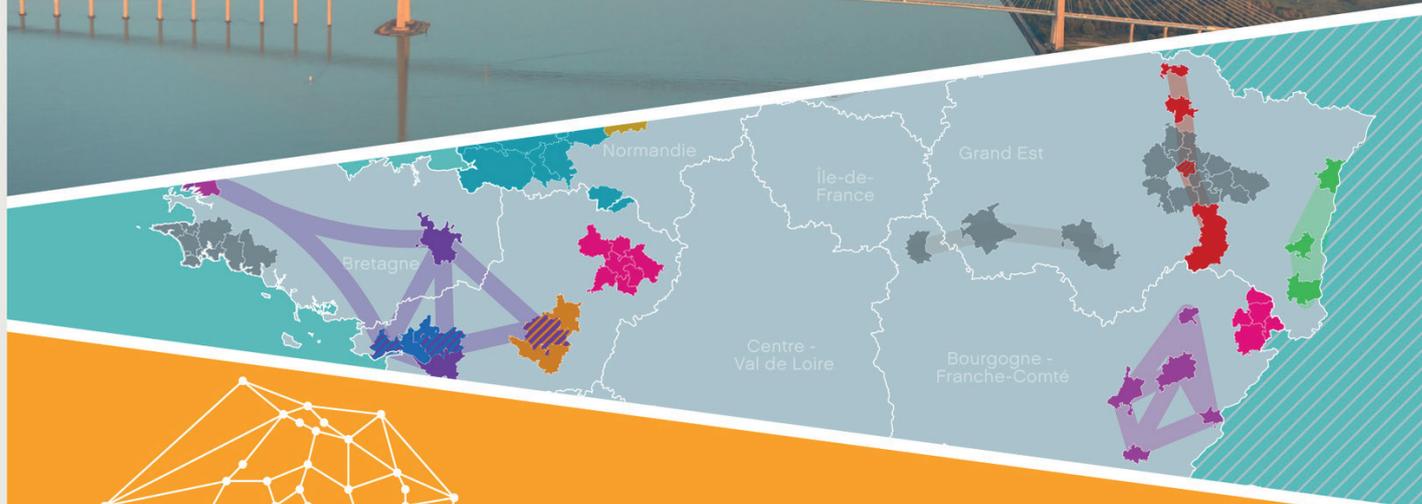
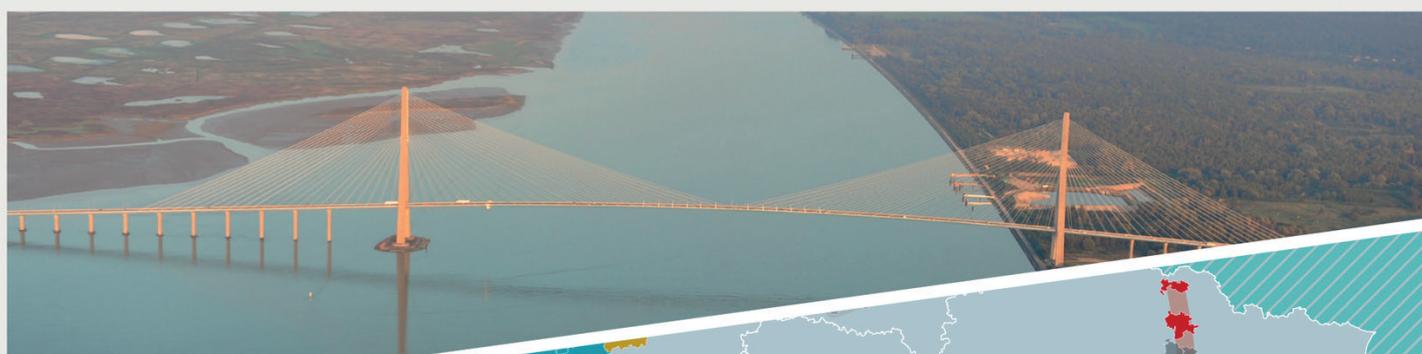


LES PÔLES MÉTROPOLITAINS, ACCÉLÉRATEURS DE COOPÉRATIONS TERRITORIALES



POINTS
FNAU

7

CONTROVERSE

LE SOLDAT PÔLE MÉTROPOLITAIN : ITINÉRAIRE D'UN RESCAPÉ

Le point de vue d'un chercheur, Martin Vanier

C'est l'histoire d'un rescapé. De la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui l'a conçu, il ne reste pratiquement que lui.

Les métropoles, la refonte de la carte intercommunale, les communes nouvelles, les PLUI, les PETR, les CTAP, la clarification des compétences entre régions et départements : tout cela n'est réellement advenu qu'après la salve des lois de 2014-2015 (dans l'ordre : MAPTAM, ALUR, Nouvelles-régions, NOTRe, etc.). Le soldat pôle métropolitain a survécu discrètement à toutes les batailles, tous les avènements, de big bang en acte III, et servi sous plusieurs gouvernements. Mieux encore : il a prospéré. En voilà bientôt trente de son espèce, tous plus divers les uns que les autres.

Il y a deux façons de se raconter ce destin de rescapé. La première est sur le mode du marginal inoffensif et adaptable qui n'a ni ennemi déclaré ni véritable ami ; la seconde est sur le mode de l'espèce d'avenir, celle qui va progressivement dominer dans l'écosystème institutionnel de demain. Bien malin qui peut dire pour l'heure laquelle de ces deux perspectives l'emportera.

L'INTER-TERRITORIALITÉ SANS PEINE ET SANS REPROCHE, OU LE POUVOIR DE NE PAS EN AVOIR

Tout rescapé qu'il est, le pôle métropolitain a l'élégance de la transgression : il représente l'exact opposé de tout ce à quoi cherchent à concourir dix ans et plus de réformes territoriales, mais personne ne lui en veut, bien au contraire.

Si tant est qu'on puisse lui donner un sens homogène *a posteriori*, la réforme territoriale – entendue comme tout ce qui s'est passé à partir de la fameuse et consensuelle commission Balladur de 2008-2009 – visait trois objectifs récurrents : la simplification, la montée en échelle et la réduction des dépenses du système global des pouvoirs locaux. Simplification ? Le pôle métropolitain est un assemblage de plus dans le paysage toujours plus touffu de l'inter-territorialité. Plus grave : alors que l'intercommunalité est tout entière structurée par le double principe de l'exclusivité et de la continuité territoriales, un pôle métropolitain peut en appeler un autre, et les géographies les plus audacieuses sont autorisées, en superposition.

Montée en échelle ? Le pôle métropolitain en éloigne la menace tout en en proposant les bénéfices. L'arme fatale de l'extension de périmètre est provisoirement remise. Elle pourrait même passer pour ringarde au regard de l'enjeu du jour : construire des alliances, des politiques publiques et des dispositifs d'action, à plusieurs échelles, proches et lointaines. Du coup, ce n'est plus tant la montée que la diversification des échelles qui devient stratégique.

Réduction des dépenses ? On verra dans la durée, mais s'agissant de cadres interterritoriaux qui promettent de développer et porter de nouvelles offres de services ou biens publics (transports en commun dans toute la profondeur de l'espace métro-

polisé, politique alimentaire territoriale, action économique concertée, et demain sans doute, économie circulaire, boucles énergétiques locales, etc.), c'est moins en termes de réduction que d'efficacité des efforts publics et d'extension de leur champ d'intervention, qu'il faudra désormais raisonner.

Au total, le pôle métropolitain c'est la bouffée d'air frais dans la nouvelle *doxa* qui s'impose, son inverse utile, voire ce qui en autorise l'empire, en mettant un peu d'huile dans des rationalités qui se veulent implacables. Dans ce temps de triomphe fordiste que représente la réforme territoriale, le pôle métropolitain – et plus généralement l'inter-territorialité – joue le même rôle que, jadis, tous ces gestes pragmatiques et transgressifs du travail ouvrier qui ont rendu possible la mise en place de l'organisation scientifique du travail à la chaîne, avant que le toyotisme et son concept d'atelier flexible ne les reconnaissent et les promeuvent.

N'idéalisons pas trop cependant ce pouvoir qui n'en revendique aucun. Tout dépend des stratégies locales au service desquelles il est activé. Autour de Marseille, la tentative de pôle métropolitain jouait ouvertement contre l'émergence de la métropole, que l'État a dû imposer aux élus locaux. Autour de Nancy (pôle métropolitain Sud 54), ce fut une condition pour faire accepter l'ambition métropolitaine du chef-lieu.

L'ÉCLAIREUR DU FÉDÉRALISME LOCAL INÉLUCTABLEMENT EN MARCHÉ

Et si tout cela était à considérer sous un tout autre jour ? Et si l'aimable et pacifique soldat pôle métropolitain était en réalité le représentant d'une avant-garde ? Deux traces de futur vont dans ce sens.

La première est que la frange la plus intéressante des pôles métropolitains – tous ne le sont pas – ne produit pas des territoires mais des réseaux. C'est-à-dire non pas des espaces politiques locaux prisonniers de leur périmètre, par mimétisme avec l'État-nation au moment même où il semble vouloir s'en libérer, mais des espaces politiques qui se construisent sur le même mode que le reste de la société et de l'économie : celui des réseaux. Sortir des territoires pour « faire réseau » prendra vraisemblablement autant de temps qu'il en a fallu aux territoires pour s'inventer en tant qu'acteurs collectifs. Il y aura des fausses pistes, des échecs, des avancées par paliers sur la base de preuves concrètes d'efficacité politique, tout comme les territoires ont connu ou dû produire les leurs. Les pôles métropolitains s'inscrivent peut-être dans cette histoire, qui poursuit, dépasse et réinvente celle des territoires. Auquel cas il leur faudra changer de nom, car un pôle n'est pas un réseau, tout au plus sa fraction.

La seconde trace de futur est sur le versant intrinsèquement politique de la première. Les pôles métropolitains ne produisent pas de la souveraineté mais du fédéralisme. Ils ne fonctionnent pas à l'autorité, à l'exercice exclusif de compétences, mais à la négociation, à l'articulation de capacités. Ils ne sont pas dans la course à la puissance, mais dans la recherche de l'efficacité. Ils ne sont d'ailleurs pas tant « métropolitains » que « métropolisants », parce qu'ils traduisent moins une domination qu'une mutation dans laquelle une chaîne de territoires décide de s'engager.

Plus de réseaux et plus de fédéralisme, de nouveaux collectifs de politiques publiques et une autre pratique du pouvoir : lourde tâche pour un rescapé ! C'est peut-être la raison pour laquelle il joue au modeste, en donnant corps au récit précédent. Au demeurant, rien n'est joué, ni en ce qui le concerne, ni pour la nouvelle donne territoriale que dessine la France de 2017. C'est sans doute la seule perspective qui compte pour les pôles métropolitains – alias « réseaux métropolisants » : être de ces espaces politiques par lesquels continue de s'inventer le pays.