



Dire pour agir : les mots de la métropole

Pauline Silvestre

Alors que le thème de la métropolisation reste marginal dans le débat public national, le terme de métropole s'est généralisé dans les champs médiatique, institutionnel et politique. Cette banalisation pose de nombreuses questions : suffit-il d'une incantation pour accélérer la métropolisation ? L'emploi du vocable, devenu enjeu de pouvoir, constitue-t-il la première étape d'une stratégie de développement urbain ?

Ces dernières années, presque simultanément, les édiles des principales intercommunalités françaises ont modifié leur appellation pour se déclarer *métropoles*. C'est Grenoble qui, en 1994, adopta pour la première fois le terme en devenant « Grenoble-Alpes Métropole », avant que Lille, Amiens, Angers ou encore Valenciennes ne grossissent, à leur tour, les rangs des métropoles autoproclamées.

Impossible, pourtant, d'en dresser un profil unique : alors que Chambéry Métropole rassemble à peine 120 000 habitants, Marseille Provence Métropole en compte un million ; là où cette dernière aspire à rayonner sur tout le bassin méditerranéen, Angers Loire Métropole ou Valenciennes Métropole semblent avoir des ambitions plus mesurées. Malgré ces différences, l'engouement massif des élus pour le terme a donné lieu à une consécration législative. Ainsi la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a-t-elle créé deux nouveaux échelons territoriaux : la métropole¹ et le pôle métropolitain². Un an plus tard, vingt-six pôles métropolitains étaient en cours de constitution et seule la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur avait sauté le pas en devenant formellement métropole.

Parallèlement à ces évolutions administratives, de *Paris Métropole* à la *Fabrique métropolitaine* bordelaise, en passant par le groupe de réflexion *les Métropolitaines* ou encore l'*Observatoire métropolitain* de Strasbourg, le concept de métropole n'en finit plus d'inspirer. Cette « fièvre métropolitaine » pose question. Y aurait-il dans cette dénomination, plutôt que la validation d'un processus achevé de transformation urbaine, un énoncé performatif conditionnant l'entrée dans un « club » ? Quel chemin reste-t-il à parcourir pour aller des discours qui alimentent un horizon métropolitain à une stratégie métropolitaine ?

Engouement métropolitain et incertitudes conceptuelles

Dans les années 1960, en France, la métropole devient un outil d'aménagement du territoire. En effet, huit villes sont érigées en « métropoles d'équilibre » par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), afin de contrebalancer l'hypertrophie francilienne. Choisies à la suite de rapports analysant la capacité de polarisation des agglomérations de province³, elles correspondent, d'après Olivier Guichard, premier délégué à la tête de la DATAR (1963-1968),

¹ Articles L.5217-1 à L.5217-19 du Code général des collectivités territoriales.

² Articles L.5731-1 à L.5731-3 du Code général des collectivités territoriales.

à « une certaine concentration de population nécessaire à l'obtention de certains équipements » mais restent avant tout des « centres d'attraction régionale »⁴. Si cette initiative est rapidement abandonnée, les politiques d'aménagement du territoire continuent de mobiliser la catégorie *métropole*. Ainsi, au début des années 2000, l'Insee propose le concept d'« emplois métropolitains supérieurs » pour qualifier les emplois concentrés dans les grandes villes et correspondant à un haut niveau de qualification (DATAR 2004).

Dans le champ académique, une réflexion se renouvelle sur les enjeux métropolitains depuis une vingtaine d'années. Les uns envisagent la métropole dans un système mondial, comme Saskia Sassen à travers la ville globale (Sassen 2001) ou François Ascher à travers la métropole (Ascher 1995). D'autres, comme Alain Bourdin, choisissent une perspective différente, en l'étudiant par ses habitants, leurs pratiques et leurs modes de vie (Bourdin 2005). Les évolutions politiques et juridiques ont contribué à élargir le champ des travaux : en France, la gouvernance de la métropole parisienne ou la pertinence d'un nouvel échelon métropolitain sont quelques-unes des questions qui traversent la recherche urbaine (Jouve et Lefèvre 2002 ; Estèbe et Le Galès 2003 ; Béhar, Estèbe et Vanier 2011).

Enfin, les médias alimentent aussi l'écho métropolitain : alors que la presse généraliste⁵ et spécialisée a fait de la métropole l'un de ses sujets de prédilection, certaines télévisions locales, comme Télé Lyon Métropole ou France 3 Rouen Métropole, en adoptent le nom. Le terme a donc mobilisé autant d'acteurs qu'il a engendré de visions, sans qu'aucune n'éclipse les précédentes ou qu'une grille de lecture unique ne se dessine. Ce foisonnement du discours métropolitain rappelle que la *métropole* comme état, et plus encore la *métropolisation* comme processus, restent des termes non stabilisés. La poursuite d'un débat discutant la notion elle-même aussi bien que ses critères quantitatifs témoigne du caractère complexe et évolutif de la métropole : il serait impossible d'en donner une définition figée précisément parce que cette dernière serait la résultante fluctuante d'un processus en cours – la métropolisation – étroitement lié, quant à lui, à des évolutions plus globales (Siino, Laumière et Leriche 2004).

Quand les élus s'emparent du discours métropolitain

Dans ce contexte, l'entrée en scène des hommes politiques constitue un tournant. Pour ces acteurs, en effet, l'enjeu de définition devient secondaire : l'*aura* métropolitaine suffit à justifier l'emploi du terme sans que des critères précis soient respectés. Reste à savoir à quel point l'aspiration métropolitaine, manifeste par l'emploi quasi prophétique du vocable, guide les élus. Tout d'abord, se proclamer métropole constitue un geste incantatoire qui marque la volonté de s'inscrire, voire de s'imposer, dans la compétition urbaine. Chaque élu conserve, toutefois, sa propre conception de la métropole. Ainsi, François Rebsamen, maire de Dijon depuis 2004, l'envisage comme un ensemble urbain doté d'équipements structurants assurant un rayonnement à une échelle suprarégionale : « d'ici quelques mois, ou quelques années, vous trouverez ici un Zénith, une piscine olympique, un Ikea, une station d'épuration moderne, etc. »⁶. D'autres s'éloignent de cette approche, à l'instar de Bordeaux, dont l'initiative Bordeaux Métropole 3.0

³ Deux textes fondamentaux sous-tendent pendant plusieurs décennies les politiques de l'aménagement du territoire par les villes : le *Rapport sur le niveau supérieur de l'armature urbaine française* (1963) et le *Rapport sur la fonction régionale de l'armature urbaine française* (1964), écrits par le géographe Michel Rochefort et par un haut fonctionnaire du ministère de la Construction, Jean Hautreux.

⁴ Journal télévisé du 26 mai 1965, Institut national de l'audiovisuel. URL : <http://www.ina.fr/fresques/ouest-enmemoire/fiche-media/Region00026/les-metropoles-d-equilibre-selon-olivier-guichard.html> (consulté le 11 avril 2012).

⁵ Yana, P. 30 novembre 2010. « Créer Dunkerque Métropole », *La Voix du Nord* ; Ferrari, R. 14 avril 2011. « Nice Métropole est née : pourquoi ? Pour qui ? », *Nice Premium* ; Rémy, P. 28 avril 2011. « Vers une métropole ardennaise de 150 000 habitants ? », *L'Union Champagne-Ardenne Picardie*.

⁶ Falge, P. et Feltin, M. 8 novembre 2004. « Je veux faire de Dijon une métropole d'équilibre », *L'Express*.

utilise le lexique métropolitain pour alimenter une stratégie de développement visant à atteindre l'objectif de « métropole millionnaire ».

Pour les décideurs urbains, l'emploi du vocable métropole s'inscrit aussi dans une stratégie de marketing territorial. Ainsi, Jean-Claude Boulard, président de l'intercommunalité du Mans, disait en 2004 de la nouvelle dénomination « Le Mans Métropole » qu'elle devait : « permettre aux grandes agglomérations de mieux refléter leurs atouts et leurs ambitions [...]. Il nous a paru opportun de faire évoluer la dénomination de la communauté urbaine du Mans.

C'est le nom du Mans qui a du sens au niveau national et même international, permettant à des partenaires potentiels, en particulier en matière de développement, de situer notre territoire. »⁷ Il est clairement question d'image : là où les performances donnaient accès à l'étiquette, c'est désormais l'étiquette qui donnerait accès aux performances.

Cet engouement politique pour le terme métropole et les réalités floues qu'il est supposé recouvrir présente, pourtant, le danger de la banalisation. Si toutes s'appellent métropoles sans élaborer de stratégies spécifiques, comment les intercommunalités peuvent-elles se distinguer dans la compétition urbaine ? *Dire métropole* ne suffit plus – à moins que l'appellation ne soit véritablement le premier pas d'une stratégie métropolitaine d'ampleur et que ce marketing territorial ne serve effectivement une action de développement. Le cas bordelais mentionné plus haut en est une illustration. Le nom des initiatives (Bordeaux Métropole 3.0) et le discours qui les accompagne – l'appel à projets de l'opération des « 50 000 logements » présente cette consultation comme un « signal pour la métropole »⁸ – ne se suffisent pas à eux-mêmes ; le lexique métropolitain est, avant tout, le moyen d'exprimer une réflexion prospective, consciente de la nécessité d'agir au-delà du cadre performatif d'un discours métropolitain.

La fabrique métropolitaine, une stratégie urbaine au-delà des outils lexicaux ?

Déclencher une dynamique métropolitaine, l'accompagner ou signaler son initiative, voilà ce que la mention du terme métropole pourrait permettre. Le *faire métropole* prend le pas sur l'*être métropole* et s'effectue en parallèle du *dire métropole*. C'est pourquoi se développent, avec un succès inégal, des outils et des stratégies de développement urbain spécialement imaginés en regard de cet horizon métropolitain, qui prennent le relais ou secondent l'emploi du lexique métropolitain comme outil de marketing territorial.

Le premier numéro des *Cahiers de la métropole*, publié par le syndicat Paris Métropole au printemps 2011 (Mansat 2011), confirme la prise de conscience que la métropole reste à construire. « L'émergence de l'idée métropolitaine » fait entrer la métropole dans le champ des représentations et en fait l'objet d'une « prise de conscience partagée ». Le lexique change, pour faire de chacun un acteur de la métropole, qui n'est plus envisagée comme un état figé mais comme une réalité à construire. La seconde partie du recueil, intitulée « Métropole en construction », le confirme, de même que la floraison d'expressions du type « fabrique métropolitaine », « faire métropole » ou encore « construire la métropole ».

Ainsi, les angles d'attaque changent, les locuteurs se renouvellent et, approprié et réinterprété par les décideurs urbains, le vocabulaire métropolitain semble même se muer en formule magique du développement urbain. Pourtant, cette forme de marketing territorial reste insuffisante si elle n'est pas à la fois la traduction et la vitrine d'une stratégie solide de développement urbain : la prophétie métropolitaine ne peut se réaliser qu'à condition d'alimenter une réflexion poussée sur les enjeux

⁷ Sourd, O. 20 mai 2004. « Le Mans Métropole : une nouvelle identité pour la CUM », *Bulletin des Communes*.

⁸ En 2010, la communauté urbaine de Bordeaux lançait un appel à projets invitant architectes, paysagistes et urbanistes à réfléchir à la pression démographique et urbaine dont l'agglomération serait l'objet dans les prochaines années. À travers une procédure de « dialogue compétitif », chaque équipe retenue s'est vu attribuer un périmètre défini pour imaginer la réalisation de 50 000 logements supplémentaires le long des grands axes de transport collectif (Communauté urbaine de Bordeaux 2010).

spécifiques de l'intercommunalité concernée, comme dans le cas bordelais. L'*aura* métropolitaine et sa prise en compte font alors office de moteur, susceptible de produire des stratégies urbaines alimentant ou accompagnant le processus de métropolisation.

Finalement, c'est bien ce parcours entre le *disputer*, exercice quasi rhétorique de confrontation des visions métropolitaines, et le *discuter*, condition de l'émergence d'une scène capable de donner naissance à des stratégies métropolitaines, que peut viser l'ambition métropolitaine.

Bibliographie

Ascher, F. 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob.

Béhar, D., Estèbe, P. et Vanier, M. 2011. « Pôles métropolitains : du “faire territoire” au “faire politique” ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>, consulté le 11 avril 2012.

Bourdin, A. 2005. *La métropole des individus*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Communauté urbaine de Bordeaux et A'URBA (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine). 2010. *Appel à projets : 50 000 logements nouveaux autour des axes de transport public*, Bordeaux : Communauté urbaine de Bordeaux.

DATAR, FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), Lévêque, L., Maurel, L. et Sénelet, M. 2004. *L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs*, Paris : DATAR.

Estèbe, P. et Le Galès, P. 2003. « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *ENA, Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 107, p. 345-356.

Jouve, B. et Lefèvre, C. (dir.). 2002. *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris : Elsevier.

Mansat, P. (dir.). 2011. *Paris. Les cahiers de la métropole*, Paris : Mairie de Paris.

Sassen, S. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press.

Siino, C., Laumière, F. et Leriche, F. 2004. *Métropolisation et grands équipements structurants*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail.

Simmel, G. 1903. « Métropoles et mentalités », in Grafmeyer et Isaac (dir.). 1979. *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris : Armand Colin, p. 61-77.

En savoir plus :

Feltesse, V. (dir.). 2011. *Charte des Métropolitaines*, consultable ici : www.lesmetropolitaines.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=168.

Pauline Silvestre, diplômée de l'Institut d'études politiques de Grenoble et de l'Institut d'urbanisme de Paris, est actuellement chargée de mission à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Elle s'intéresse aux interactions entre problématiques spatiales et politiques publiques.

Pour citer cet article :

Pauline Silvestre, « Dire pour agir : les mots de la métropole », *Métropolitiques*, 7 mai 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Dire-pour-agir-les-mots-de-la.html>.