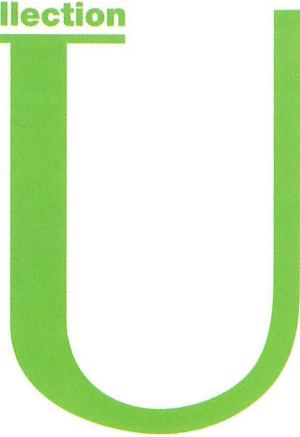


GÉOGRAPHIE

collection



Sous la direction de
Laurent CAILLY
et Martin VANIER

LA FRANCE UNE GÉOGRAPHIE URBAINE



ARMAND COLIN

Métropolisations : version française d'un paradigme universel

DANIEL BÉHAR

1. De la métropole aux métropolisations

Voilà une vingtaine d'années que les savants se sont emparé de la question métropolitaine et ont produit à son égard une littérature foisonnante. Cette question est maintenant en France au cœur de l'action et du débat public. Elle a donné lieu récemment, à propos du cas parisien, à une consultation internationale de recherche-développement relative à la « métropole du *xxi*^e siècle ». Elle est en passe de susciter la création d'une nouvelle strate institutionnelle, alors que, dans le même temps, elle est devenue, aux fins d'exprimer leur ambition, l'appellation non contrôlée de bon nombre d'intercommunalités urbaines. Cet usage tous azimuts du terme « métropole » montre qu'il ne s'agit pas de la réactivation d'un vocabulaire qui a eu son heure de gloire pendant la période faste de « l'aménagement du territoire à la française », lors des Trente Glorieuses. N'est plus seulement en question la désignation d'une nouvelle catégorie urbaine, celle de la strate supérieure, mais bien davantage la prise en compte d'un processus de mutation généralisée de la question urbaine. Autrement dit, au-delà des métropoles, c'est bien de la métropolisation dont il est aujourd'hui question.

En forgeant ce néologisme, les observateurs francophones s'accordent de façon globalement convergente sur trois points. Il faut considérer la dynamique d'ensemble de transformation de l'urbain, davantage que la constitution de « villes en plus grand ». Cette dynamique est la résultante territoriale du processus de mondialisation ou, plus généralement, de globalisation. Et enfin, la métropolisation met en scène une recomposition généralisée des rapports entre les lieux et les liens, entre les espaces et leurs fonctionnalités.

Au-delà de ce socle partagé, les controverses scientifiques quant aux ressorts de ce processus ou à ses conséquences sociales, économiques ou politiques,

sont inépuisables. Ce n'est pas le lieu d'en dresser le paysage et encore moins d'y prendre parti. En revanche, parce que l'on souhaite proposer ici une lecture géographique de ce phénomène dans le contexte français, il paraît opportun de mobiliser une grille de lecture structurée autour des différentes approches disciplinaires de la métropolisation [Lacour et Puissant, 1999].

On peut ainsi distinguer en premier lieu « *la métropolisation des économistes* » (Krugman, Storper...) : fondée sur les travaux et concepts de la nouvelle économie géographique, cette approche souligne combien, au-delà des classiques effets d'agglomération, la métropolisation exprime le processus contemporain de création de valeur induit par la densité des interactions de toutes sortes permises au sein de l'espace urbain. La « *métropolisation des sociologues* » (Castells, Florida, Sassen...) met elle davantage en avant la dynamique de concentration spatiale et de mise en réseau mondiale des fonctions supérieures ou des « classes créatives » qui détermine le fait métropolitain. Quant à « *la métropolisation des géographes ou des urbanistes* » (Ascher, Ferrier...), elle s'intéresse plutôt aux mutations spatiales induites par ces dynamiques socio-économiques et insiste alors sur les processus de dilatation, mais surtout d'interdépendances discontinues qui recomposent les espaces urbains.

Il ne s'agit pas d'entériner ainsi une telle division des savoirs face à un processus complexe. Mais il est frappant de constater combien, derrière la polysémie du terme, cette diversité des points de vue disciplinaires met à jour des géographies différenciées et structure des représentations hétérogènes des acteurs. Autrement dit, cette grille de lecture disciplinaire, non plus de la métropolisation, mais des métropolisations, a des vertus analytiques et pratiques, à condition d'en combiner ensuite les différents registres.

C'est ce que l'on tentera de faire ici en exposant successivement les différentes géographies françaises des métropolisations et leur résultante à l'échelle du territoire national. Puis, à la lumière de cette analyse, on proposera une lecture de la question métropolitaine, centrée sur les enjeux liés à l'intégration de ces dynamiques de métropolisation.

2. Les métropolisations : une géographie française

Si l'on considère les mutations urbaines françaises sous l'angle de chacune de ces disciplines, au travers des indicateurs qu'elles privilégient, on décrit à chaque fois une géographie singulière et une spécificité du modèle français de métropolisation.

2.1. La métropolisation des économistes : la permanence

Considérée par les économistes, la géographie de la métropolisation en France est à la fois limitée et invariante. Si l'on s'attache à décrire la métropolisation sous l'angle du degré de mondialisation des économies territoriales, le constat

est simple : la métropolisation concerne avant tout Paris et au mieux quelques grandes villes. Ainsi, l'indicateur qui exprime directement ce positionnement mondialisé – celui des investissements directs étrangers – montre que durant la décennie des années 2000, ceux-ci se concentrent à plus de 65 % dans cinq régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, PACA), l'Île-de-France représentant à elle seule le cinquième des investissements étrangers en France [AFII, 2010] ! La mobilisation d'un autre indicateur – la localisation des pôles de compétitivité labellisés « mondiaux » – fournit une représentation voisine : seuls sont concernés l'agglomération francilienne, Bordeaux et Toulouse, Lyon et Grenoble et enfin Nice-Côte d'Azur. De plus, Paris dispose de trois des sept pôles ainsi labellisés (chapitre 16 et figure 16.2).

Autrement dit, si on assimile strictement métropolisation et mondialisation, la géographie qui en résulte souligne la domination francilienne et ne prend en compte qu'une poignée d'autres espaces métropolisés. On retrouve là sans surprise deux constantes de la géographie urbaine de la France : la primatialité de la région capitale et le faible nombre de grandes villes dont l'envergure dépasse le cadre national. C'est ce qui conduit certains auteurs (Beckouche, Veltz) à manier le paradoxe pour déduire de cette hyperconcentration métropolitaine qu'en réalité on dispose d'une vaste métropole nationale – *France incorporated* –, cette concentration ne constituant que la partie visible d'un système économique national très intégré.

2.2. La métropolisation des sociologues : le renversement

Si la métropolisation des économistes se définit d'abord en fonction du rapport à l'extérieur, au reste du monde, celle des sociologues caractérise avant tout la dynamique interne aux espaces urbains, et en premier lieu selon leur capacité à attirer et concentrer les fonctions économiques d'excellence et les élites sociales. C'est ainsi qu'a été construit de façon progressive l'indicateur INSEE qui fait aujourd'hui référence et constitue pour les observateurs et les acteurs le véritable marqueur de métropolisation : la proportion des cadres des fonctions métropolitaines qui remplace dorénavant celle des emplois métropolitains supérieurs [INSEE, 2010] (figures 6.1, 6.2 et 6.3).

Vue sous cet angle, la géographie de la métropolisation est d'une part plus étendue que celle décrite précédemment et, d'autre part, sa dynamique tend à renverser la structure du paysage des grandes villes françaises.

Identifiée donc au travers de cet indicateur – la part des cadres des fonctions métropolitaines (CFM) – cette géographie présente trois traits principaux. En premier lieu, elle concerne un nombre de villes plus important (une quinzaine si l'on considère celles où la part des CFM dépasse le seuil de 5 %), avec une hiérarchie qui peut paraître surprenante (Montpellier au cinquième rang). Parmi celles-ci, les dynamiques les plus fortes sont observables au sud et à l'ouest (Nantes, Rennes, Toulouse...). Enfin, à l'exception de Grenoble, Toulouse et Montpellier, relativement spécialisées dans les fonctions de conception/recherche pour les premières et de prestations intellectuelles pour la dernière, la polyvalence est la règle.

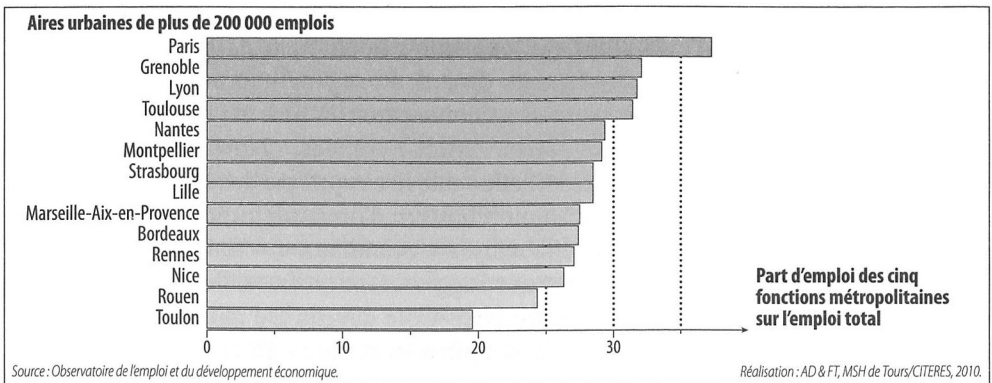


Figure 6.1. Les fonctions métropolitaines des aires urbaines en 2006

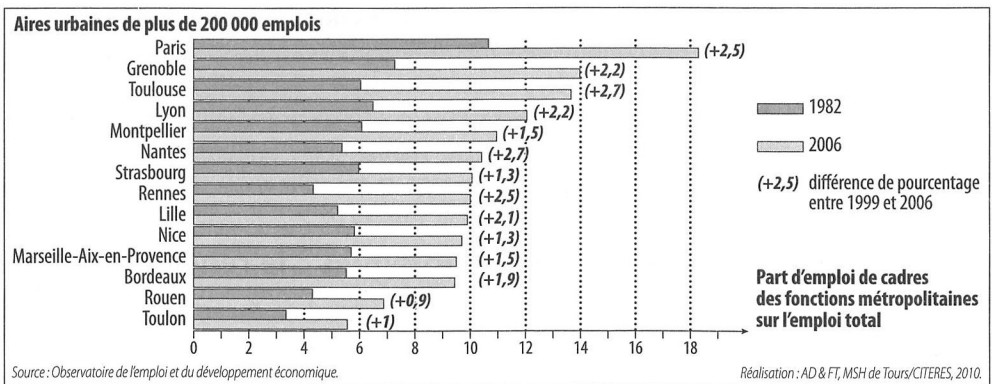


Figure 6.2. Évolution de la part des cadres des fonctions métropolitaines des aires urbaines entre 1982 et 2006

Autrement dit, considérée sous cet angle, la géographie de la métropolisation indique une constante – le caractère généraliste des grandes villes françaises – et suggère une évolution profonde de la structure urbaine nationale en mettant en évidence l'élargissement de l'éventail des villes majeures, et ce dans une dynamique de rééquilibrage vers l'ouest et le sud.

Au travers des travaux de L. Davezies notamment, cette dynamique est maintenant assez bien expliquée. Elle tient à la combinaison d'un acquis – des aménités territoriales tendanciellement équivalentes sous l'effet des politiques d'équipement nationale et locales –, d'un mécanisme structurel – un régime national de redistribution territoriale *via* les transferts publics – et d'une mutation sociétale – l'attrait grandissant des populations pour les territoires (littoraux...) jusqu'alors peu dotés en PIB. L'espace urbain Loire-Sud-Bretagne autour de Nantes constitue probablement l'archétype de cette combinaison gagnante (*cf.* encart « Nantes et Rennes, les nouvelles métropoles de l'Ouest », p. 125).

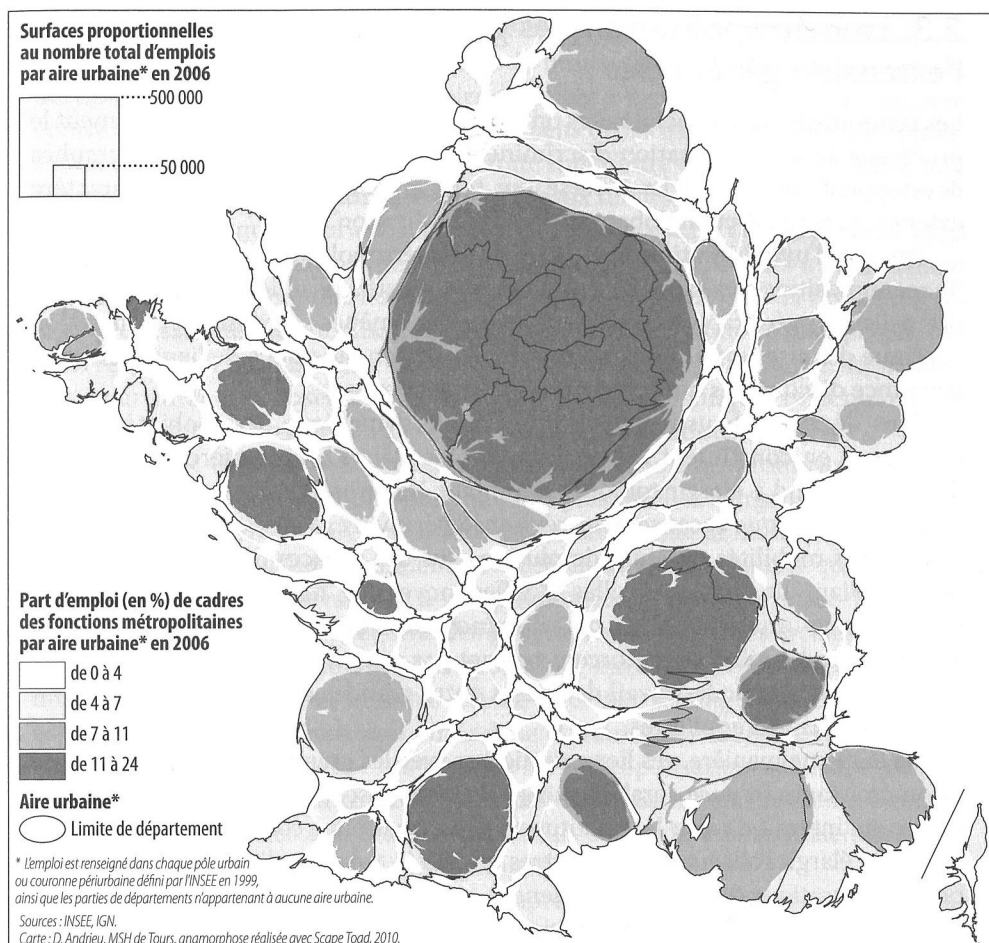


Figure 6.3 Les cadres des fonctions métropolitaines (CFM) en 2006

Mais, au-delà de ces constats relatifs à l'attractivité pour les élites sociales et les fonctions supérieures, cette approche insiste plus largement sur les mutations de la structure socio-spatiale des territoires urbains affectés par un processus de métropolisation. Et, là encore, les dynamiques sont diverses. L'hypothèse mise en avant par S. Sassen semble se confirmer dans certains cas comme celui de la métropole parisienne, avec une tendance à la dualisation sociale aux extrêmes induite par la désaffection relative des couches moyennes pour la région-capitale. Mais les phénomènes de tri social générés par la métropolisation ne se limitent pas à cette figure. D'autres paraissent émerger, par exemple avec l'attractivité généralisée à l'ensemble de l'éventail social des territoires en voie de métropolisation du sud de la France. Autrement dit, c'est bien la question de l'attractivité et de sa diversité qui sous-tend la métropolisation des sociologues.

2.3. La métropolisation des géographes : l'extension généralisée

Les économistes et les sociologues ont pour souci premier d'analyser comment le processus de métropolisation discrimine les territoires urbains. Les géographes développent une approche inverse qui tend d'abord à souligner le caractère extensif, généralisé et englobant de la métropolisation.

Partant d'une définition plus large de la métropolisation comme processus de recomposition des rapports entre les espaces urbains et les dynamiques fonctionnelles, les géographes constatent deux phénomènes simultanés : la dilatation continue des aires urbaines et surtout la montée en puissance de liens d'interdépendance discontinus qui métropolisent les territoires.

Sans décrire exhaustivement cette double dynamique, les mobilités domicile-travail en constituent l'illustration la plus claire. En première analyse, leur dynamique tend à élargir toujours davantage les aires urbaines continues, dont il faut après chaque recensement réviser le périmètre. Mais, au-delà, la géographie de ces mobilités organise de plus en plus des espaces discontinus, notamment en liant ainsi grandes villes et villes moyennes, mais selon des modalités plutôt contre-intuitives. Ainsi, ces villes moyennes dont les échanges quotidiens avec les grandes villes se renforcent ne sont pas pour autant satellisées : globalement, les flux domicile-travail de cadres entre grandes et moyennes villes, sont au niveau national équilibrés.

De la même manière, ces liens quotidiens avec les grandes villes concernent de façon croissante l'espace rural, là encore de façon discontinue, voire multi-polarisée, ce qui interdit d'y voir la constitution d'une quatrième couronne périurbaine.

Si l'on élargit l'observation à d'autres mobilités, relevant d'autres régimes temporels (migrations définitives, résidences secondaires...), ou d'autres agents économiques (localisation des entreprises...), ce constat d'interdépendance croissante entre les grandes villes, les autres villes et les espaces ruraux est renforcé. À tel point que certains auteurs [Édouard et Mainet, 2007] – au risque de l'oxymore – n'ont pas hésité à décrire le processus de métropolisation d'un département archétype des territoires ruraux, l'Allier !

En décrivant ainsi le processus de métropolisation, sous l'angle de la présence métropolitaine, d'un point de vue fonctionnel, dans la plupart des territoires, les géographes en proposent une vision extensive qui, par contrecoup, déstabilise la représentation classique d'une armature urbaine nationale où chaque strate de la hiérarchie dispose d'une autonomie relative. C'est bien la question des interdépendances territoriales qui constitue le cœur de cette approche de la métropolisation.

2.4. Des régimes de métropolisation aux systèmes métropolitains

Quelle est alors la résultante de ces trois lectures de la métropolisation ? Quelle représentation territoriale agrégée décrivent-elles ?

Premier constat, la géographie combinée de ces trois processus de métropolisation renverse la représentation héritée du modèle d'aménagement du territoire des années 1960 autour des métropoles d'équilibre. Les métropolisations agissent contre les métropoles, pourrait-on dire, au sens où les dynamiques de métropolisation tendent moins à constituer une strate supérieure clairement délimitée qu'à recomposer les interdépendances entre niveaux territoriaux.

Si ces dynamiques plurielles de métropolisation vont à l'encontre d'un idéal ordonné et emboîté verticalement d'organisation territoriale, elles n'y substituent pas pour autant un modèle horizontal de puzzle géographique. À l'évidence, les trois processus de métropolisation précédemment décrits ne se juxtaposent pas dans l'espace. Si chacun d'eux se déploie selon sa propre géographie, on ne peut pas, pour autant, en observant les territoires urbains, distinguer ceux qui relèveraient strictement de l'une ou l'autre de ces métropolisations.

Autrement dit, les dynamiques de métropolisation ne produisent pas une nouvelle partition du territoire national, pas plus qu'elles n'organisent une nouvelle hiérarchie urbaine. Certes, on peut considérer que la métropolisation des économistes relève d'un raisonnement d'échelle mondiale, tandis que celle des sociologues s'attache davantage à des phénomènes de niveau méso-territorial (national ou inter-régional) et celle des géographes aux échelles locales ou régionales. Il n'y a pas pour autant correspondance entre ces processus distincts et différents types d'espaces urbains. On ne peut pas distinguer strictement des espaces métropolisés d'envergure mondiale et d'autres d'envergure régionale.

La raison en est simple : ces régimes de métropolisation ont leurs propres ressorts, participent de logiques différentes. Leur distinction présente donc un intérêt heuristique certain. Mais, en réalité, ils se combinent spatialement pour former des systèmes métropolitains complexes.

Par conséquent, si l'on passe de la compréhension des processus à l'observation des territoires, c'est à l'analyse de ces différents modes de combinaison qu'il faut s'attacher.

3. L'intégration territoriale comme question métropolitaine

3.1. Face aux contradictions métropolitaines : faire métropole

Si ces trois logiques de métropolisation se superposent sur les mêmes espaces, elles peuvent en fait coexister dans une indifférence relative.

Ainsi, dans le cas de l'agglomération-capitale, chacun s'accorde pour considérer que la métropolisation déborde des frontières régionales de l'Île-de-France vers le nord – la Picardie – en englobant une grande part du département de l'Oise. On peut alors, en mobilisant la grille de lecture ici proposée, identifier dans ce département les effets de la métropolisation des économistes avec le développement en archipel de fonctions mondialisées induites par la

plateforme aéroportuaire de Roissy (tourisme d'affaires, centres de séminaires internationaux...). On y repère aussi l'impact de la métropolisation des sociologues sous la forme d'une localisation préférentielle des activités supérieures : on observe là par exemple la plus forte croissance de la région Picardie pour les activités d'audit et de conseil. Enfin, la dynamique la plus ancienne de desserrement résidentiel que l'on a ici présentée comme relevant de la métropolisation des géographes y perdure, tout en se renouvelant au travers de choix résidentiels moins contraints. La caractérisation de ces dynamiques suffit à montrer que, non seulement leurs ressorts diffèrent, mais que leurs interactions sont limitées. Elles sont tout autant dans des relations de concurrence, spatiales, sociales ou économiques, que de synergie.

Le constat est du même ordre à l'observation, à l'autre bout du spectre métropolitain, de la situation clermontoise. Dans ce cas, le phénomène le plus frappant relève de la métropolisation des géographes, au travers de la constitution d'un couloir métropolitain, le long du val d'Allier, déstabilisant Moulins au nord et englobant Brioude au sud. Mais, simultanément, la métropolisation des économistes tend à déterritorialiser les centres de décision d'une économie productive locale plutôt vivace (investissements réguliers de grands groupes mondiaux pour tirer parti de l'accessibilité de ce couloir urbain) vers Paris ou le reste du monde, tandis que les fonctions métropolitaines supérieures de Clermont-Ferrand sont aspirées, dans une logique interrégionale, par Lyon. Les trois dynamiques de métropolisation cohabitent, presque indépendamment les unes des autres, sur le territoire de l'aire urbaine auvergnate.

Mais, au-delà, de façon plus générale, en s'attachant ici à distinguer ces trois registres simultanés de métropolisation, on veut souligner combien, pour les territoires qu'elles affectent, leur combinaison peut être porteuse de tensions, voire de contradictions.

Ainsi, dans certaines situations, les métropolisations des géographes et des sociologues agissent contre celle des économistes. C'est par exemple le diagnostic alarmiste posé par de nombreux observateurs dans le cas parisien. La dynamique de diffusion périphérique non seulement de l'habitat, mais maintenant de l'emploi, se conjuguerait avec le processus de dissociation sociale pour aboutir à une perte d'efficacité économique globale.

Dans d'autres cas – comme celui de Montpellier –, ces deux mêmes dynamiques de métropolisation, malgré leur vigueur, interagissent sans pour autant embrayer sur la métropolisation des économistes : la métropolisation semble rester structurellement incomplète.

Ailleurs, à Toulouse par exemple, la même grille de lecture suggère un autre constat. La dynamique fortement polarisée de la métropolisation mondialisée, autour de l'aéronautique, et l'extension continue de l'aire métropolitaine, paraissent agir contre la métropolisation des sociologues, au sens d'une occultation relative des couches populaires. Et comment alors caractériser des situations comme celle de l'aire métropolitaine lyonnaise où la conjonction de ces trois registres de métropolisation tendrait à intégrer des territoires urbains fortement hétérogènes ?

C'est, nous semble-t-il, au travers de ces constats hétérogènes, un même enjeu qui est posé et finalement la question métropolitaine que l'on peut formuler ainsi : « Comment, d'un point de vue territorial, réduire ces tensions ou contradictions entre les différents régimes de métropolisation et tendre vers une intégration métropolitaine ? ».

Ce caractère inédit de la question métropolitaine – pour faire simple, la dissociation des dynamiques économique, sociale et spatiale – tient avant tout au changement d'échelle de chacune d'elles. Précédemment, leur ressort local garantissait quasi mécaniquement leur articulation au sein de l'agglomération. Aujourd'hui, parce qu'elles relèvent chacune de mécanismes inter-territoriaux, à des échelles variées, leur intégration locale ne va plus de soi.

Lors de leur conférence métropolitaine, en prenant pour fil rouge l'objectif de « faire métropole », les acteurs franciliens ont bien perçu cet enjeu.

Dans le même temps, les dynamiques de métropolisation « font » la métropole – comme un nouvel âge de l'urbain – et au travers de leurs contradictions la « défont » et la constituent en question métropolitaine.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on veut esquisser trois dimensions de cette question métropolitaine : celle des périmètres et échelles de son appréhension, celle des politiques de sa régulation et enfin celle de sa gouvernance.

3.2. Quelles échelles d'intervention ?

Conjuguer ces trois registres de métropolisation pour « faire métropole » revient à identifier l'approche territoriale optimale de manière à assurer la place de la métropole en question dans les flux « au-dehors » avec le reste du monde, tout en garantissant « au-dedans » l'intégration de l'aire métropolitaine.

Il n'y a pas en la matière d'échelle optimale pour faire métropole. Tout dépend de la nature du problème posé par les interactions entre les trois dynamiques de métropolisation.

Les débats relatifs au Grand Paris illustrent bien l'impossible limitation de la question métropolitaine à l'échelle du territoire défini par la métropolisation des économistes, c'est-à-dire à la zone dense de l'agglomération parisienne (*cf.* encart « Une étape de la longue histoire de la planification : les SCOT », p. 268). Si l'on veut rechercher la cohérence entre les trois dynamiques de métropolisation, c'est à l'échelle d'une méga-région qu'il faut raisonner. Elle seule permet de trouver les synergies entre l'archipel des fonctions supérieures très avancées et le tissu diffus des fonctions plus ordinaires (logistique, BTP...). En effet, la performance métropolitaine ne tient plus seulement à l'excellence de ses fonctions mondialisées, mais à leurs interactions avec ce que l'on pourrait caractériser comme les fonctions-support de la métropole.

On comprend alors qu'une telle approche méga-régionale de la question métropolitaine consiste moins à réinventer un périmètre du Bassin parisien qu'à considérer ce dernier comme l'aire d'appréhension des interdépendances entre ces mécanismes de métropolisation.

L'exemple de la métropole francilienne ne vaut pas modèle. L'enjeu de maîtrise des interactions ou tensions entre les différents processus de métropolisation

ne trouve pas mécaniquement solution à l'échelle macro-territoriale. Ainsi, si l'on suit l'hypothèse formulée pour le cas toulousain, la question première réside dans l'organisation spatiale de la métropolisation des sociologues et, notamment, la maîtrise du processus de tri social entre l'agglomération centrale et les villes moyennes peu ou prou satellisées. C'est alors, au-dedans du système territorial, l'archipel métropolitain qui constituera l'échelle optimale de traitement de la question métropolitaine.

Ailleurs encore, il s'agira d'abord de « s'adresser au-dehors » afin, à partir des dynamiques de métropolisations spatiale et sociale, d'amplifier la métropolisation économique. C'est le cas de Montpellier, métropole incomplète, qui doit s'adosser à ses voisines toulousaine et méditerranéennes pour faire métropole. L'échelle considérée est alors en quelque sorte celle de la métropole en réseau.

Dans des configurations territoriales d'une tout autre ampleur, la question de la projection au-dehors se pose d'une manière proche pour les espaces métropolisés français que l'on peut considérer comme des excroissances du pentagone nord-ouest européen. Pour l'aire métropolitaine lilloise comme pour son homologue lyonnaise, c'est la capacité à prendre place au sein de ce pentagone qui est en jeu.

Méga-région, archipel métropolitain, métropoles en réseau... appréhendées sous cet angle, les figures géographiques de la métropole française sont multiples et caractérisées moins par leur envergure que par la spécificité des dynamiques de métropolisation qui les fondent.

3.3. Quelles politiques de régulation ?

« La qualité des métropoles sans les effets négatifs de la métropolisation » : cet objectif, affiché en exergue en 2003 d'un document officiel de la DATAR consacré à la mise en place d'une politique nationale en direction des métropoles, montre assez combien l'action publique reste marquée par l'opposition entre les différents registres de la métropolisation, entre les vertus supposées de performance économique de la métropole et les difficultés induites par métropolisation des géographes.

Sous une autre forme, c'est la même logique qui guide le projet de l'État pour le Grand Paris, mettant en avant la structuration d'une dizaine de *clusters* spécialisés d'envergure mondiale, indépendamment de leurs territoires d'inscription. De façon générale, les politiques métropolitaines focalisent ainsi leurs efforts sur ce que d'aucuns nomment « les accélérateurs de métropole » (structuration de pôles de compétitivité, de pôles de recherche et d'enseignement supérieur [PRES]), etc.). Mais peut-on ignorer les contradictions territoriales que cette polarisation génère ? La situation de la Seine-St-Denis montre de façon extrême combien la concentration des fonctions métropolitaines supérieures peut coexister sur un même espace avec un processus croissant d'enkystement social (chapitre 10, figure 10.4).

On veut souligner par là qu'il est de plus en plus difficile, dans un contexte métropolitain, de distinguer les politiques publiques et les instruments relevant de l'une ou l'autre des dimensions de la métropolisation. Ainsi, dans un contexte

de concurrence mondiale exacerbée, l'avantage comparatif en matière de développement des biotechnologies ne tiendra pas seulement à l'excellence d'un *cluster* spécialisé mais aussi, afin de dynamiser la recherche translationnelle, aux synergies instaurées avec les activités plus ordinaires dans le domaine de la santé, celles qui relèvent, du point de vue de leur organisation territoriale, de la métropolisation des géographes.

De la même façon, dans le domaine universitaire, une politique métropolitaine peut-elle se limiter à l'organisation de pôles massifs au centre des métropoles ? Comment peut-elle dans le même temps, non seulement constater l'obsolescence de la politique antérieure d'essaimage d'antennes universitaires dans les villes moyennes, mais par contrecoup penser l'intégration en réseau d'ensembles universitaires métropolitains, constitués autour de nouvelles figures de spécialisation ?

Autrement dit, mettre l'action publique à hauteur de la question métropolitaine contemporaine consisterait moins à organiser la polarisation qu'à penser les conditions d'interaction entre pôles et territoires, ce qui constitue une des facettes de la combinaison des logiques de métropolisation.

3.4. Quelle gouvernance ?

Le chantier de réforme des institutions territoriales récemment engagé inscrit pour la première fois la question métropolitaine à l'agenda politique, en proposant deux dispositions inédites : la création de métropoles sous forme d'établissements de coopération intercommunale et celles de pôles métropolitains, assimilés à des syndicats mixtes. Certes, à première vue, cette dualité institutionnelle paraît correspondre à un souci de réaffirmation de la hiérarchie urbaine : aux grandes agglomérations de plus de 450 000 habitants, le statut de métropole et aux autres un accessit relevant de la coopération volontaire entre territoires urbains. Mais, au-delà, on peut estimer que cette dualité a deux significations. En premier lieu, elle prend acte de l'impossibilité d'inscrire le fait métropolitain dans un cadre institutionnel unique et strictement périmétré. Et, surtout, cette dualité institutionnelle semble faire écho à l'hétérogénéité des registres de métropolisation : la création des métropoles répond explicitement à l'objectif de positionnement des grandes villes françaises dans la compétition urbaine mondiale, tandis que celle des pôles métropolitains paraît davantage justifiée par la volonté de maîtriser les dynamiques interterritoriales de transformation urbaine (aménagement, déplacements...).

C'est donc bien un processus d'adaptation de la gouvernance territoriale à la diversité des dynamiques de métropolisation qui serait ainsi encouragé par la loi, prenant le relais des multiples initiatives locales de mise en place informelle de conférences métropolitaines qui ont fleuri ces dernières années dans la plupart des grands ensembles urbains français.

Si l'on suit cette hypothèse – la montée en puissance de dispositifs interterritoriaux de gouvernance autour des dynamiques de métropolisation –, il est probable qu'on assistera à terme à une tension croissante entre ces dispositifs et les

institutions macro-territoriales. Cette tension se manifeste au premier chef et de la façon la plus criante avec les régions. Le climat de rivalité entre la conférence Paris-Métropole et la région Île-de-France est à cet égard révélateur, mais des tensions du même ordre se développent de façon plus discrète un peu partout en France.

Autrement dit, à l'idéal moderniste prôné constamment par la DATAR, d'un binôme région/métropole, succéderait aujourd'hui une dialectique du gouvernement régional et de la gouvernance des réseaux métropolitains : le premier raisonne en termes de stricte territorialité, alors que la seconde s'attache à agir sur des processus interterritoriaux.

Cette même tension se retrouve à un niveau géographique supérieur avec les espaces métropolitains précédemment qualifiés ici comme des excroissances du pentagone nord-ouest européen. Le « succès » de leur métropolisation passe par leur intégration croissante au sein de ce pentagone, ce qui, bien au-delà des enjeux de coopération transfrontalière, vient heurter le cadre national constitutif des politiques publiques.

Au-delà de la reconnaissance des métropoles sur le plan institutionnel, c'est donc bien la question de la prise en compte des processus de métropolisation dans les pratiques de gouvernance territoriale qui reste posée.

On pourrait être à première vue surpris par la façon dont, à côté du terme de « métropole », le concept de métropolisation est entré dans le vocabulaire – certes spécialisé – des acteurs de l'urbain et de la chose publique (*cf.* les nombreux rapports publiés à son sujet et en particulier celui du Conseil économique et social dès 2003). Cela tient à la capacité de ce terme, par son caractère dynamique, à évoquer le processus multiforme de transformation de l'urbain.

On a voulu ici, en le déclinant au pluriel, non seulement en esquisser une caractérisation plus consistante, mais surtout faire de cette multi dimensionnalité de la métropolisation, la problématique centrale de la question métropolitaine.