

Temps de lecture : 6 minutes

Stéphane Cadiou

Maitre de conférences en science politique à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne.

Inscrite dans l'ordre juridique national dans les années 2010, la catégorie de « métropole » n'est pourtant pas nouvelle. D'un outil d'aménagement du territoire, elle est devenue le symbole d'une politique de compétition territoriale et d'une croyance selon laquelle la croissance se joue dans les grandes villes. Dans cet esprit, il faudrait leur accorder des moyens adéquats pour rivaliser avec des territoires concurrents à l'échelle mondiale. Stéphane Cadiou revient sur la construction de cette catégorie de « métropole » et sur la complexité de son statut juridique ; complexité problématique tant les politiques publiques transférées sont importantes et touchent au quotidien des citoyens.

En quelques années, la catégorie de « métropole » a changé de statut politique. Usitée traditionnellement dans les milieux académiques et experts, elle a acquis une dimension institutionnelle. Cette évolution semble, même, avoir coïncidé avec un pouvoir séducteur. Qu'on en juge : au 1^{er} janvier 2018, 22 agglomérations urbaines ont adopté ce statut de métropole comme cadre juridique pour régler leurs affaires.

Le destin d'une catégorie

Jusqu'aux années 2010, la catégorie de « métropole » n'est pas mobilisée dans l'ordre juridique national. Pour autant, et sans s'engager dans une généalogie trop longue, son usage n'est pas

nouveau... mais son sens a évolué. Cette catégorie fait d'abord son apparition dans le monde de l'aménagement du territoire au cours des années 1960 avec la mise en place de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Au service de l'État gaulliste, la DATAR brandit le projet de huit « métropoles d'équilibre » conçues comme des pôles à même de contrebalancer la concentration parisienne des richesses. Les métropoles s'inscrivent, ici, dans une démarche planificatrice pour conjurer les déséquilibres territoriaux issus de la croissance des Trente Glorieuses. Elles revêtent une dimension à dominante économique et redistributive au fondement de ce que Neil Brenner appelle le « keynésianisme spatial ». Mais ce dessein va faire long feu avec le déclin des ressources à redistribuer en période de crise économique.

Puis, c'est au tour des élus locaux, responsabilisés par la décentralisation des années 1980, de se saisir de la catégorie de « métropole ». Ceux-ci en font alors un étendard de leurs politiques de marketing territorial et de leurs grands projets urbains sans s'aventurer sur le terrain de la réforme institutionnelle. Ces usages locaux résonnent, alors, avec les logiques de classement véhiculées dans les réseaux européens et les « standards » d'une grande ville européenne formalisés par des consultants. Peu à peu, l'attention s'est ainsi détournée vers les conditions d'un positionnement « stratégique » des agglomérations dans un horizon européen de mise en compétition des territoires.

À partir des années 2000, la métropole connaît un nouveau tournant sous l'effet d'une dynamique diffuse de prises de position et de réflexions. Elle est reprise non seulement dans les travaux prospectifs de la DATAR (comme le rapport *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire* en 2009 ou la démarche *Territoires 2030*), mais aussi progressivement dans les milieux politiques nationaux. Commence à s'esquisser l'idée, aujourd'hui dominante, que la croissance se joue dans les grandes villes qui, compte tenu d'une concurrence internationale

exacerbée, se doivent de bénéficier de moyens adéquats. Plusieurs travaux commencent à mettre en avant l'idée d'une nécessaire différenciation du statut institutionnel des grandes villes comme l'ont expérimenté d'autres pays européens (Italie, Allemagne). Ce sera tout particulièrement le cas en 2009 dans le rapport du Comité Balladur (*Il est temps de décider*) qui proposera la création arbitraire de nouvelles collectivités métropolitaines supplantant les communes. Des débats parlementaires, sortira dans la [loi du 16 décembre 2010](#) une version édulcorée des métropoles. Reste que celles-ci ont désormais une consistance juridique, précisée et modifiée par la [loi du 27 janvier 2014](#), dite *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (ou loi Maptam)*. Il est désormais admis, dans des rangs politiques élargis, que les grandes villes méritent un statut spécifique.

De quoi les métropoles sont le nom ?

Plutôt que d'en faire de nouvelles collectivités territoriales à part entière, le Parlement s'est inscrit dans la tradition française d'intercommunalité. Il a défini les métropoles comme un nouveau type d'établissement de coopération intercommunale (EPCI), certes réservé, initialement, à un petit cercle d'agglomérations. Répondant aux demandes d'édiles jaloux de ne pas en être, les critères d'éligibilité ont été révisés au terme de la [loi du 28 février 2017](#) (art 70) de telle sorte que 22 métropoles prétendent désormais jouer dans la « cour des grands » et s'enorgueillissent d'un statut particulier. En la matière, la prime revient aux dirigeants lyonnais – et à Gérard Collomb en particulier – qui sont parvenus à négocier un traitement *ad hoc* faisant de la Métropole de Lyon une collectivité locale à statut particulier qui a mis fin à l'existence du département sur son périmètre. Pour les autres, même le Grand Paris, les métropoles devront s'accommoder du maintien des communes même si la répartition des compétences plaide très largement en faveur des premières.

Le champ de responsabilité des métropoles est effectivement très étendu. Selon une logique

habituelle pour les intercommunalités, les métropoles exercent, par transferts obligatoires, des compétences communales, tant en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, d'habitat, de politique de la ville que de gestion d'un certain nombre de services collectifs (eau, assainissement) ou de protection de l'environnement. L'arsenal des compétences métropolitaines est un peu plus étoffé que pour les autres intercommunalités. La nouveauté est que les métropoles bénéficient également de transferts, établis à partir d'une liste à choix, de la part des conseils départementaux. Ces nouvelles responsabilités sont toutefois tributaires des négociations entre les deux institutions. Et autant reconnaître que, d'après les premiers bilans, les métropoles ne semblent pas promptes à revendiquer le transfert de responsabilités sociales trop importantes. Enfin, les métropoles peuvent se prévaloir d'un statut dérogatoire dans les relations avec les conseils régionaux. Depuis la [loi Notre du 7 août 2015](#), ces derniers ont la faculté d'élaborer des schémas de développement économique opposables aux autres collectivités, à l'exception des métropoles.

Pour résumer, les métropoles sont aujourd'hui au cœur d'une croyance forte parmi les élites politiques dans leur rôle moteur pour tirer la croissance. Pour cela, les métropoles s'appuient sur un statut ambigu : ni collectivités territoriales à part entière ni intercommunalités ordinaires, elles sont susceptibles d'endosser des responsabilités très larges. Reste que celles-ci sont variables d'un territoire à l'autre, et surtout tributaires des négociations avec d'autres institutions (communes, départements, régions). Tout ceci confine à une complexité qui ne serait pas trop problématique si n'étaient pas en jeu les politiques publiques ayant trait au quotidien des citoyens et à la reproduction des rapports sociaux. Cette illisibilité atteint son comble quand on sait que gouvernements et parlement ont préféré surseoir la question de la désignation des élus métropolitains, en fixant seulement comme objectif de trouver une solution d'ici les prochaines élections municipales !

