

## A propos de la « 5<sup>ème</sup> journée nationale des pôles métropolitains »

La 5<sup>ème</sup> journée nationale des pôles métropolitains, organisée par France Stratégie, le réseau des Pôles métropolitains et de Pôle métropolitain<sup>1</sup>, qui s'est tenue à Lyon le 6 juillet, a proposé deux moments de réflexion, constitués autour de deux tables rondes. La première consacrée à la diffusion territoriale de la croissance, tandis que la seconde s'interrogeait sur le modèle de croissance des pôles métropolitains.

### La diffusion territoriale de la croissance.

France Stratégie s'est emparé de la question de la diffusion territoriale de la croissance dans le cadre de son club de prospective territoriale. Ses travaux ont conduit ses membres à s'interroger sur la pertinence même de l'objectif : la croissance est-elle souhaitable ? Soutenable ? A qui bénéficie-t-elle ? Il est à regretter sans doute que cette question ait apparemment été balayée, puisque les termes dans lesquels les organisateurs de cette 5<sup>ème</sup> journée posent la question sont bien ceux de croissance. A l'heure où l'on insiste sur la nécessité du développement durable, dans le cadre d'une stratégie d'adaptation aux changements climatiques ; au moment où l'on commence à construire des indicateurs autres que le traditionnel PIB, il eut été sans doute pertinent de s'intéresser à la nature des objectifs à atteindre, ce qui aurait décalé le regard sur les modalités à mettre en œuvre pour les tenir.

Reste que ces travaux ont renouvelé **un constat bien connu : il existe de grands contrastes territoriaux entre, d'un côté les plus grands centres, les métropoles et, de l'autre, des « territoires à problèmes »**. Plus précisément, il y a une fracture qui s'opère entre l'aire Urbaine de Paris et les aires urbaines de plus de 500 000 habitants où l'emploi continue de croître et les autres aires urbaines où s'emploi stagne. C'est un phénomène relativement nouveau car sur la période 1982-1999 les aires urbaines, même de moyenne taille (moins de 100 000 habitants), connaissaient une croissance forte de l'emploi.

Ce qui conduit Selma Mahfouz (France Stratégie) à parler de « grande divergence » entre les territoires. Cette expression est empruntée à deux auteurs qui méritent d'être présentés rapidement.

### Développement et contingence

La grande divergence est le terme utilisé par Kenneth Pomeranz<sup>2</sup>, un historien américain, pour expliquer pourquoi, alors que (selon lui) certaines régions chinoises étaient aussi économiquement « avancées » au début du XIX<sup>e</sup> siècle que l'Angleterre, un tel écart de trajectoire économique fut par la suite constaté. L'explication proposée ne tient pas en l'existence de processus endogènes qui, peu

---

<sup>1</sup> Il s'agit du pôle métropolitain formé par les agglomérations de Lyon, Saint Etienne, de Vienne et de Porte de l'Isère

<sup>2</sup> Pomeranz K., Une grande divergence, Albin Michel, 2010



à peu<sup>3</sup>, de manière cumulative, auraient conduit l'économie anglaise à « décoller » alors que l'économie chinoise stagnait. Au contraire, **si divergence économique il y a effectivement, elle est à mettre au compte de facteurs contingents, qui relèvent presque du hasard.** En l'occurrence, il n'y aurait pas eu de révolution industrielle en Angleterre si l'on n'y avait pas découvert du charbon et si le pays n'avait pas eu de colonies où des milliers d'hectares ont pu être mis en culture pour produire du coton notamment, ce qui a libéré les superficies agricoles anglaises pour développer les cultures vivrières. Ainsi, les limites écologiques de la croissance étaient repoussées : le charbon évitait d'aggraver la déforestation et les colonies permettaient de nourrir une population croissante.

**Le lien entre écologie et développement est de plus en plus souvent mis en lumière.** Ainsi, Jared Diamond<sup>4</sup> se s'interroge sur le fait de savoir pourquoi, alors que les civilisations précolombiennes d'Amérique du sud avaient inventé la roue, elles ne s'en étaient jamais servi à d'autres fins que rituelles et sacrificielles. La réponse est simple : il n'y avait aucun animal susceptible de servir d'animal de trait, dès lors il était inutile d'inventer la charrette. Cette contingence a cependant pu avoir des répercussions sur le mode de développement, intensif en main d'œuvre, qui a pu être mis en grandes difficultés par des années de sécheresse qui ont rendu impossible de nourrir toute cette population.

De même, Augustin Berque<sup>5</sup> remarque que l'organisation politique du Japon a profondément changé à partir du XIV<sup>e</sup> siècle quand les menaces que faisait courir la déforestation ont rendu nécessaire l'instauration d'un code forestier et d'une administration et d'une police spécifiques. Là encore, **les limites écologiques expliquent, en partie tout au moins, les trajectoires de développement.**

On redécouvre en quelque sorte Montesquieu<sup>6</sup> pour qui les institutions d'un pays ne pouvaient se comprendre sans analyser les conditions sociales (les mœurs, les coutumes...), environnementales, (climat, ressources naturelles...)... de ce pays. Cette leçon fut oubliée par la suite parce que la révolution industrielle a orienté notre mode de développement vers une économie intensive en capital et en utilisation des ressources naturelles. La population a davantage été perçue sur le mode de la force de travail abstraite et l'environnement comme une ressource à exploiter plutôt que comme un facteur agissant.

Ces travaux sont là pour nous rappeler que prendre le tournant de la transition énergétique, de l'adaptation aux changements climatiques ne constituent pas une contrainte mineure, il s'agit de dépasser les limites écologiques auxquelles la planète est confrontée. Gare à ceux qui n'auront pas su ou pu dépasser ces limites!

Mais le fait le plus notable est que **parler de contingence signifie qu'il n'y a pas de fatalisme en matière de développement.** Aucun territoire n'est condamné à l'avance. Même des villes que l'on disait moribondes, comme Détroit, connaissent actuellement un rebond certain. **Dans l'optique contingente, le développement doit être pensé sur le mode de la composition.** Comme en matière de chimie, deux molécules inertes prises isolément peuvent créer une réaction (donc une dynamique) dès qu'elles sont associées. Ou, pour continuer à filer la métaphore, comme dans le

---

<sup>3</sup> Au fur et à mesure que la population augmentait, que le capital s'accumulait...

<sup>4</sup> Diamond J., Effondrement, comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie, Ed Gallimard, 2006.

<sup>5</sup> Berque A., Ecumène. Introduction à l'étude des milieux humains. Ed Belin, 2000.

<sup>6</sup> Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748.



monde artistique, tous les peintres ont la même gamme chromatique à leur disposition. Mais avec un amateur, cela donnera une croute, avec un artiste, une œuvre d'art.

Dans cette optique, **la dynamique territoriale ne relève pas tant des atouts dont serait doté le territoire que de l'actualisation de ses potentiels.** Tout territoire contient de tels potentiels, qu'ils soient environnementaux (paysages, minerais, eau...), organisationnels (organismes représentatifs, scènes de dialogue...), économiques (savoir-faire spécifiques...), humains (compétences, volume de population...) Mais, à l'instar des molécules, ces potentiels peuvent être inertes. Ils peuvent être « exploités » de manière sous optimale, ce qui explique que dans de nombreux territoires, les effets résiduels (donc locaux), plus que les effets structurels (d'ensemble) expliquent en grande partie les difficultés locales.

Ces potentiels doivent être actualisés ou, pour le dire autrement, doivent être transformés en ressources pour le territoire. Plus que jamais, **le développement du territoire est une question d'animation du territoire, de mises en réseaux de ses acteurs, de ses potentiels afin qu'ils constituent un réel écosystème.**

### Les effets cumulatifs

Le second auteur, auquel se référait Selma Mahfouz dans ses propos introductifs à la table ronde, est Enrico Moretti, qui est connu pour sa nouvelle géographie des emplois<sup>7</sup>. Ses analyses, qui portent sur l'emploi aux Etats Unis, le conduisent à remarquer **qu'il y a une divergence croissante entre territoires car l'économie de la connaissance et de l'innovation génère de plus en plus d'effets d'agglomération.** On entend par là que les activités ou les compétences « high tech » ont tendance à s'attirer en certains points du territoire ou que la présence d'une activité ou d'une compétence tend à en attirer d'autres. Au final des divergences fortes entre les territoires : les métropoles accumulent les « cadres des fonctions métropolitaines » tandis que les plus petites agglomérations peinent à garder compétences et activités.

Pour donner un exemple, la présence de laboratoires de recherche sur un territoire attire d'autres laboratoires car la recherche est de plus en plus collaborative, au sens où il est de plus en plus difficile à une seule entité d'avoir toutes les compétences pour effectuer ses recherches de manière isolée. Et la présence de ces laboratoires va attirer des entreprises industrielles qui sont soucieuses d'innover et de tirer parti des possibles transferts de technologie. Au final, se trouvent d'un côté les territoires riches en centres de recherche, activités industrielles de pointe et autres activités liées (ingénierie...), de l'autre, des territoires pauvres en capacité d'innovation, dont le tissu économique est « traditionnel » donc soumis à la concurrence par les prix, aux délocalisations etc.

**Le point positif dans cette sombre perspective est qu'en matière d'économie de la connaissance et de l'innovation, si le ticket d'entrée est élevé (les coûts de la R&D), on est ensuite dans une économie de rendements croissants.** En d'autres termes, une dynamique peut s'engager dès lors que l'accès au capital est facilité pour supporter les premiers investissements. Cela explique sans doute, au-delà des effets d'imitation, pourquoi de nombreux territoires se lancent dans la démarche French Tech qui constitue l'occasion de structurer un écosystème innovant et de le publiciser et donc de le rendre attractif pour de nouveaux venus, ce qui peut s'avérer payant si, au-delà de la communication, l'accès au capital est facilité.

---

<sup>7</sup> Moretti E., The new Geography of Jobs, Mariner Books, 2013.



Par ailleurs, ce qui contribue aussi à adoucir la perspective, Laurent Davezies a fait remarquer **qu'en fait tous les territoires progressent (en nombre de cadres des fonctions métropolitaines notamment), mais à des rythmes différents**. Il est par contre à regretter que les politiques territoriales nationales visent trop souvent à encourager la grande taille, ce qui accentue les effets cumulatifs et contribue à donner toujours plus d'avantages aux territoires déjà les mieux dotés. Alors qu'en matière économique, la politique vise généralement à éviter les monopoles, la politique territoriale conduit à créer des conditions de monopole. Avec, par exemple, la création des Idex et des Labex<sup>8</sup>, certains laboratoires de recherche sont dotés de plus de moyens. Ils deviennent donc beaucoup plus attractifs pour les jeunes chercheurs et surtout, ils ont une ingénierie beaucoup plus en mesure de se positionner sur les appels d'offres (ANR, PIA...), qui constituent maintenant la règle, que de petites universités ou unités de recherche qui ne peuvent se payer de « business développeurs » et autres ingénieurs de recherche et donc peuvent de moins en moins accéder aux budgets de recherche.

## Les pôles métropolitains

Au regard de ce qui précède, on comprend quel peut être l'intérêt de constituer un pôle métropolitain. Si les ressources dont dispose un territoire sont relativement restreintes en nombre ou en variété, il peut être tentant de créer un écosystème sur un territoire élargi. Qui plus est, des études montrent que pour qu'une ville soit attractive (pour certaines catégories de population tout au moins), il faut que son environnement le soit. Les personnes mobiles recherchent plus une meilleure qualité de vie qu'un gain de pouvoir d'achat. **L'attractivité des villes dépend donc d'avantages compétitifs complémentaires qui sont détenus en dehors d'elles**. L'association de ces avantages, la composition de ces compétences, permettent donc de former un territoire globalement plus attractif. A cela s'ajoute que l'émergence des pôles métropolitains répond également à une problématique politique et que pour qu'effets positifs il y ait, quelques conditions semblent devoir être satisfaites.

## La fin de l'illusion identitaire et de la hiérarchie, le retour du projet

La thématique du projet est à l'ordre du jour depuis les années 90. Pourtant, en matière de politique territoriale, on n'a guère dépassé les effets d'annonce, deux exemples vont en être donnés. Ce qui conduit à s'interroger sur le sens et la portée des projets territoriaux que constituent les pôles métropolitains.

La loi d'orientation et d'aménagement du territoire, dite loi Pasqua, avait en son temps créé les Pays qui devaient constituer en quelque sorte des scènes de dialogue dont devaient émerger des projets territoriaux. Cette loi souffrait, entre autres, d'un handicap majeur : elle faisait reposer la coopération entre territoires sur une identité culturelle, un même passé, des traditions communes... Or, comme l'expose Hannah Arendt<sup>9</sup>, la tradition est ce qu'on invoque quand les choses ne vont plus de soi. C'est l'argument autour duquel on entend recréer une unité, qui peut relever du mythe. Les sociologues savent bien que même le fait d'avoir un intérêt commun ne suffit pas pour que les individus agissent en commun. Par ailleurs, les territoires constitués et notamment les conseils généraux ont pesé de tout leur poids pour que les périmètres établis ne soient pas remis en cause. Le plus souvent les Pays

---

<sup>8</sup> Initiative d'Excellence, Laboratoire d'Excellence

<sup>9</sup> Arendt H., La crise de la culture, Ed Gallimard, 1972.



n'étaient donc que des assemblages de cantons, sans aucun dépassement de frontières pourtant permis voire encouragés par la loi.

La loi de 1992, qui crée les communautés de communes et les communautés de villes, quant à elle instituait une dotation de fonctionnement bonifiée. Le surcroît de financement national, proportionnel aux compétences transférées, était destiné à financer les projets territoriaux de ces nouveaux espaces ainsi créés. Dans les effets, il s'est d'abord agi de capter un maximum de DGF, puis de structurer fortement le territoire autour du bourg ou de la ville centre. Les nombreuses observations faites à cette époque ont montré **qu'il y avait très peu de projets territoriaux car l'enjeu était ailleurs : constituer des ensembles territoriaux intégrés autour d'un centre.** C'est pourquoi d'ailleurs un si grand nombre de structures intercommunales furent créées : pour échapper à l'emprise des centres qui ainsi se renforçaient.

Sans vouloir faire l'histoire de 30 ans d'intercommunalité, on remarquera **que le projet territorial est à l'ordre du jour depuis un certain temps, sans qu'il constitue une pratique dominante...** Comment expliquer alors que l'ensemble des représentants des pôles métropolitains qui se sont exprimés lors de cette 5<sup>ème</sup> journée ait mis en avant le fait que leur pôle se soit constitué autour d'un projet ? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées, qui ne s'excluent pas.

Les représentants des citoyens ne sont plus porteurs d'une idéologie forte, ne parlent plus au nom du progrès, de l'avenir si ce n'est de l'Histoire. Même si la légitimité des élus locaux reste forte, elle tend à s'éroder au fur et à mesure que les difficultés sociales croissent, sans obtenir les réponses classiques de la solidarité nationale. Les élus locaux sont donc constamment plus sollicités et il leur faut, au local, y répondre. **La santé, la mobilité, les risques naturels deviennent donc autant de facteurs autour desquels un projet commun à des territoires** apparemment disparates et sans aucune histoire commune peuvent se fédérer.

Le cas du pôle métropolitain de la Côte d'Opale est exemplaire ; il part de la frontière belge, au-dessus de Dunkerque et descend jusqu'à hauteur de Montreuil sur mer... Des territoires qui s'ignoraient inventent un intérêt à agir en commun. Ce qui nous rappelle que les territoires se construisent (sont des construits politiques) et se réinventent en permanence. Ce qui ne va pas sans remettre en cause la pertinence de l'organisation des différents niveaux d'administration territoriale voire de certains niveaux eux-mêmes. Dans le cas de la Côte d'Opale, quel est le positionnement de l'institution départementale, alors que le pôle est à cheval sur deux départements, qu'il représente une grande quantité de communes (et 29 EPCI), pour une population totale de 920 000 personnes, se positionne sur des champs de réflexion<sup>10</sup> aussi variés que : la planification (inter SCoT), les transports et la mobilité, la santé, l'enseignement supérieur, le développement économique, l'environnement (érosion, gestion du trait de côte, eau) ?

La constitution des pôles n'est par ailleurs pas sans lien avec la dernière réforme territoriale qui voit la création des « grandes régions ». **Le motif de création des pôles, cela a été dit plusieurs fois, est de peser. Peser face à des Villes-métropoles, peser face à des administrations régionales** aux compétences comme au territoire élargis. On entrevoit ainsi une nouvelle gouvernance territoriale se dessiner : un « dialogue de gestion » entre la Région et les quelques pôles

---

<sup>10</sup> Et non des champs de compétences dans la mesure où dans la majeure partie des cas, les pôles n'ont aucun moyen opérationnel propre, la mise en œuvre du projet relevant de chacun des territoires partie prenante du pôle.



métropolitains qui se constituent en son sein. Les territoires potentiellement faibles dans ces grands ensembles ont sans doute intérêt à trouver des motifs d'agir de concert pour être en mesure de capter les ressources disponibles au niveau régional.

### Redéfinir les conditions de l'association

Quoiqu'il en soit, tout pousse les territoires à rechercher les complémentarités plutôt qu'à poursuivre sur le mode de la concurrence territoriale, ce qui constitue un changement notable. Pour que ces rapprochements soient possibles, deux conditions sont généralement mises en œuvre.

D'une part, **une gouvernance plus démocratique**. Il est significatif que certains pôles métropolitains aient institué un droit de veto pour les communes. Contrairement aux autres formes de coopération intercommunale, il faut avant tout obtenir l'adhésion, ce qui peut aussi être fait en concevant le projet commun de telle sorte qu'il soit effectivement bénéfique au plus grand nombre, quitte à ce que le projet corresponde au plus petit intérêt commun.

D'autre part, il existe au sein de ces pôles des positions dissymétriques, avec notamment des villes qui accueillent des entreprises et bénéficient ainsi de taxes dont ne bénéficient pas les communes périphériques dont on a vu qu'elles participent également de l'attractivité de la ville centre... Une des clefs réside peut-être dans **des mécanismes renouvelés de péréquation, de telle sorte qu'effectivement les villes puissent tirer la croissance, sans l'accaparer**. Ce qui constitue sans doute le mot d'ordre de cette 5<sup>ème</sup> journée. L'affaiblissement de la solidarité nationale commande sans doute un renforcement de la solidarité locale.

Pour sortir du débat stérile entre « urbains » et « ruralistes » où les villes centres et les communes périphériques se renvoient des arguments du type « la ville percole sur son hinterland » versus « la ville vide les territoires alentours de ses potentiels », il convient de renouveler les approches, comme l'a fait la Métropole Lyonnaise lorsqu'elle a repris les compétences assurées auparavant par le département. Une réelle analyse comptable approfondie a été menée pour mesurer les charges et recettes de chaque territoire. Cela a abouti à **une dotation de compensation** que la Métropole verse au Département qui peut ainsi opérer une redistribution en faveur des territoires ruraux.

Il en va de même à Genève qui a besoin des transfrontaliers résidant en France, dans des communes qui doivent assurer des services, investir (éducation, infrastructures...), sans avoir les ressources correspondant. Là aussi, une compensation correspondant à 3,5% de la masse salariale permet à ces communes de faire face à leurs charges.

Ces deux exemples incitent à penser qu'il convient de **réinventer les formes de solidarités locales pour que les effets de la croissance (à défaut de développement) soient partagés**.

\*\*\*

Au final, deux sujets ont structuré cette Journée.

D'une part, il fut question des métropoles, de ces villes dont le poids se renforce et qui doivent élargir leur territoire pour gérer un système urbain complexe, qui transcende leurs frontières et même celles des intercommunalités établies. Cette croissance des plus grandes villes consacre un nouveau mode de développement, intensif en R&D, qui opère une réelle césure entre les aires urbaines.

D'autre part, les pôles métropolitains qui se constituent pour permettre aux territoires de mutualiser leurs potentiels et pour exister, face aux métropoles et face aux grandes régions. La nouveauté ici



est que la coopération s'engage sur le mode du projet territorial et d'une relative égalité des territoires.

Se dessine ainsi une nouvelle organisation territoriale qui laisse interrogateur quant à la pertinence des Conseils Départementaux qui sont établis sur des périmètres anciens et ne correspondant plus aux nouvelles formes de coopérations inter-territoriales. A quand l'acte IV de la décentralisation ?

**Nota bene :** cette journée s'est déroulée dans le musée des confluences. Ses collections permanentes en font un musée anthropologique de premier ordre qui nous convie à découvrir de nouvelles perspectives sur le monde vivant et sur la place de l'être humain dans le monde. A ne pas rater !

Le Bloc Notes de l'Agence, édité et imprimé par :  
**L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne**  
33 avenue de Colmar . 68 200 Mulhouse  
Tél : 03 69 77 60 70 . Fax : 03 69 77 60 71

**Rédaction :** Didier TAVERNE

**Date :** juillet 2015

*Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et  
référence exacte*

