SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 9 avril 2003..... I - 1

I - PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION ET GRANDES VILLES FRANÇAISES.....4

A - UNE MÉTROPOLISATION INÉVITABLE 4
1. La métropolisation est la résultante de phénomènes économiques nés de la globalisation 4
2. Elle se manifeste par la concentration des richesses, des activités et des emplois mais aussi des exclusions 6
3. Elle est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements.....7
4. Elle est amplifiée par les stratégies des villes.....8
5. Si ses aspects sont différents selon les pays, elle est générale.....9

B - DES MÉTROPOLES, MAIS AUSSI DES PROBLÈMES NOUVEAUX 10
1. Une urbanisation mal contrôlée et des transports inadaptés 10
2. Une coupure entre les différents espaces et les populations 10
3. Des relations ambiguës avec l'hinterland 11
4. Une concurrence accrue entre les grandes villes 12
5. Une dissociation entre les espaces institutionnels et les espaces vécus 13
6. Une absence de gouvernance métropolitaine.....14
7. Des possibilités d'intervention publique réduites et de nature différente.....15

C - LA SITUATION ACTUELLE : LA FRANCE DANS L'EUROPE..16
1. La suprématie de la capitale mais aussi un certain rééquilibrage ...16
2. Des évolutions préoccupantes au sein de l'Europe.....18
3. Une réflexion engagée au niveau de la Commission européenne et de la DATAR 18
4. La question de la pertinence de ces schémas et de leur mise en œuvre 19

II - CINQ PROPOSITIONS POUR LES MÉTROPOLES FRANÇAISES 20

A - LES ENJEUX 20
1. Reconnaître le fait urbain 20
2. Construire des métropoles attractives.....21

B - LES ACTIONS 23
1. Maîtriser le développement urbain 23
2. Organiser la gouvernance 25
3. Redéfinir le partenariat métropoles/régions 29
4. Renforcer la contractualisation entre Etat et grandes métropoles 33
5. Créer de véritables métropoles transfrontalières 34

ANNEXE A L'AVIS 37
SCRUTIN 37
DÉCLARATIONS DES GROUPES 39

RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M. Jean-Claude Bury, rapporteur .. II - 1

INTRODUCTION 5

CHAPITRE I - MÉTROPOLES ET MÉTROPOLISATION : À LA RECHERCHE D'UNE THÉORIE 7

I - UNE TERMINOLOGIE INCERTAINE 7

A - QU'ENTEND-T-ON PAR MÉTROPOLE ? 7
1. La définition du dictionnaire Larousse 7
2. Les définitions de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) 7
3. Quelques autres définitions 8
4. La notion de métropole et ses caractéristiques principales 9

B - LA MÉTROPOLISATION EST PERÇUE COMME UN PROCESSUS EN MOUVEMENT 11

II - UN CONTEXTE POLITICO-ÉCONOMIQUE EN MUTATION 11

A - LA FRANCE AU CŒUR DU CHANGEMENT MONDIAL 11
1. L'ouverture des marchés contribue à l'internationalisation des firmes 12
2. La mondialisation remet en cause certaines spécialisations des territoires 13

B - L'UNION EUROPÉENNE 13
1. Une plus grande interdépendance spatiale 13
2. L'accélération du volume des échanges intra communautaires et l'élargissement de la gamme des produits échangés 14
3. L'attractivité des agglomérations 15

III - LES FACTEURS DE MÉTROPOLISATION : L'ÉCONOMIE COMME FACTEUR DETERMINANT 15

A - DES THÉORIES DIVERSIFIÉES 15

B - LA GLOBALISATION ET LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES PRODUCTIFS 16
1. De nouvelles manières de produire et d'échanger 16
2. Une économie plus relationnelle 17
3. Une économie de l'incertitude 18
4. La généralisation des technologies de l'information et de la communication 18
5. L'internationalisation des firmes 20

C - ENTRAÎNANT LA CONCENTRATION DES EMPLOIS ET DES POPULATIONS 20
1. La concentration des emplois et des services dans les villes 20
2. Une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée 21
3. La concentration des populations 21

IV - L'IMPACT DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ 22

A - L'ACCESSIBILITÉ INTERNATIONALE GÉNÉRALISÉE 22

B - LA MOBILITÉ DES INDIVIDUS 23
1. Une mobilité liée à l'évolution des modes de vie 24
2. Des formes multiples de mobilité 25
3. Le logement, seul point fixe 26

V - LE RÔLE DES ACTEURS 27

VI - UNE RÉALITÉ : LA DIVERSITÉ DES MÉTROPOLES 29

A - LES ÉCHELLES DE LA MÉTROPOLISATION 29

B - COMPARAISONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES 30
1. Des réalités géographiques et spatiales diverses 30
2. Des métropoles aux fonctions et aux profils différenciés 31

C - LE PRODUIT DE L'HISTOIRE 32

D - LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE 33
1. La suprématie de la capitale 33
2. Les autres grandes villes : peu de métropoles européennes 33

CHAPITRE II - L'IMPACT DE LA MÉTROPOLISATION SUR LE TERRITOIRE 37

I - CONCENTRATION DE LA POPULATION ET ÉTALEMENT DES VILLES 37

A - LES NOMENCLATURES SPATIALES 37
1. Le zonage en aires urbaines et en unités urbaines de l'INSEE 37
2. L'analyse de la FNAU 38

B - EN 1999, PLUS DES TROIS QUARTS DE LA POPULATION (HORS DOM-TOM) VIT DANS UNE AIRE URBAINE....38
1. Une plus grande polarisation....39
2. Les grandes villes s'étalent et étendent leur influence....42
3. Évolutions contrastées du rural par rapport à l'urbain....43

II - LA CONCENTRATION DES ACTIVITÉS : LES FONCTIONS ET LES EMPLOIS MÉTROPOLITAINS....45

A - LA MÉTROPOLISATION DES EMPLOIS....45
1. La concentration des emplois et des activités....45
2. Paris et les autres....46
3. Des mutations de grande ampleur sur le marché du travail....47

B - LES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES SUPÉRIEURES DE L'INSEE....48
1. Les onze fonctions métropolitaines supérieures....48
2. L'évolution de l'emploi métropolitain supérieur....49
3. Les spécificités des grandes villes....50

III - RESTRUCTURATION DES TERRITOIRES : HINTERLAND ET ORGANISATION INTERNE DES MÉTROPOLES....53

A - ESPACES MÉTROPOLITAINS, ESPACES DE VIE ET ESPACES INSTITUTIONNELS....53
1. Dissociation entre espaces des firmes et espaces institutionnels....53
2. Dissociation entre espaces métropolitains et institutionnels....54

B - MÉTROPOLES ET HINTERLAND....55
1. Des experts partagés....56
2. Les relations métropole-villes au sein de l'espace régional....56
3. La solidarité métropole-région....58

C - LA MÉTROPOLE ET LES RELATIONS INTRA-URBAINES....59
1. Les villes-centres....59
2. Recomposition des espaces urbains et localisation des activités....64
3. Recomposition des espaces urbains et ségrégation sociale....68

CHAPITRE III - LE RÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE....73

I - LE CONTEXTE : LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES....73

A - UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ESSENCE NATIONALE : LES MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE....73

B - LA DÉCENTRALISATION ET LE RETOUR DES VILLES....74

C - LE RAPPORT AU POUVOIR CENTRAL 75
1. L'Etat a accompagné le développement des grandes villes 75
2. Le fonctionnement de l'Etat a en revanche constitué un frein 76

D - LA POLITIQUE DES RÉSEAUX DE VILLES 77

E - LES STRATÉGIES DES VILLES 77
1. Une nouvelle image 77
2. Une valorisation des ressources locales 78
3. La nécessaire hiérarchisation des villes 79
4. Capitale et métropole régionale 80
5. Les risques d'une métropolisation mal contrôlée 80

II - QUELQUES VILLES FACE A LA METROPOLISATION 80

A - LILLE MÉTROPOLE : LA FRONTIÈRE COMME ATOUT 80
1. Une métropole multipolaire transfrontalière 80
2. Une dynamique métropolitaine en émergence 83

B - RENNES MÉTROPOLE : LA CONCERTATION PRIVILÉGIÉE 88
1. Les atouts : Rennes, une des aires urbaines les plus dynamiques 88
2. Une stratégie de développement marquée par un volontarisme politique fort 89
3. Une métropole forte pour une Bretagne européenne 90

C - LA LORRAINE : LA DIFFICILE ÉMERGENCE D'UN ESPACE MÉTROPOLITAIN 93
1. Metz/Nancy : la concurrence 93
2. Un défi : faire émerger une nouvelle structure urbaine pour renforcer l'identité lorraine 95

D - BORDEAUX MÉTROPOLE : QUELLE COMPLÉMENTARITÉ AVEC TOULOUSE ? 98
1. Les atouts et les handicaps de Bordeaux métropole 98
2. Un pôle économique aéronautique renommé internationalement 100
3. Une stratégie de reconquête 101

E - STRASBOURG, MÉTROPOLE INTERNATIONALE ? 104
1. Strasbourg, pôle institutionnel européen et siège d'organisations internationales 104
2. Une capitale régionale ouverte sur l'Europe 104
3. Une métropole économique attractive 106
4. Des moyens et actions pour organiser la métropole 107
5. Une coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur 108

CHAPITRE IV - QUELLES ACTIONS, QUELLES POLITIQUES NOUVELLES ? 113

I - L'OBJECTIF 113

A - LES DÉFIS DES MÉTROPOLES....113
B - DES DISPARITÉS QUI S'ACCENTUENT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE....114
C - UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES VILLES FRANÇAISES 116
II - LES PERSPECTIVES....120
A - LES MÉTROPOLES DANS L'UNION EUROPÉENNE....120
1. Le schéma de développement de l'espace communautaire....120
2. Une vision spatiale polycentrique....121
3. Une place essentielle donnée aux infrastructures dans la réalisation du développement polycentrique....122
4. Quel nouvel espace européen ?....123
B - LE RÉSEAU TRANSNATIONAL DE CONNAISSANCE SUR LA MÉTROPOLISATION....125
1. Le contexte....125
2. Les objectifs du projet....126
3. La méthode....127
C - LE SCHÉMA DU POLYCENTRISME MAILLÉ DE LA DATAR128
1. Quatre scénarios....128
2. Le choix du polycentrisme maillé....129
III - LES OUTILS ET LES MOYENS....133
A - LES POLITIQUES EUROPÉENNES....133
1. La mise en œuvre du SDEC : les orientations....133
2. La mise en œuvre du SDEC : les moyens....134
B - LES POLITIQUES NATIONALES....134
1. Le rôle de l'Etat et la responsabilité des collectivités territoriales134
2. La démarche contractuelle....135
3. La planification stratégique....135
4. La localisation des activités....135
C - LA GESTION DES MÉTROPOLES....136
1. Quel rôle pour la gouvernance métropolitaine ?....136
2. Quel dialogue dans les aires urbaines ?....137
3. Trois lois complémentaires....142
4. Les agences d'urbanisme : un appui pour les nouvelles intercommunalités....145
D - MÉTROPOLES OU RÉGIONS MÉTROPOLITAINES : ARTICULATION ENTRE SCOT, PROJET D'AGGLOMÉRATION, SRADT ET MIIAT....149
1. Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et le contrat de plan....149

2. Le projet et le contrat d'agglomération 151
3. Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), nouvel instrument de planification urbaine 151
4. Les missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire (MIIAT) 152

CONCLUSION 161

ANNEXES 167
Annexe 1 : Les cinquante et une aires urbaines de plus de 150 000 habitants 169
Annexe 2 : Les unités urbaines de plus 100 000 habitants en 1999 172
Annexe 3 : Le bilan de l'emploi dans les grandes métropoles 174
Annexe 4 : Evolution annuelle de l'emploi entre 1990 et 1999 175
Annexe 5 : Une morphologie urbaine en six groupes 176
Annexe 6 : La mobilité en France 179
Annexe 7 : Les évolutions principales de la mobilité par type de tissu de résidence entre 1982 et 1994 (%) 179
Annexe 8 : Motifs de déplacement (*millions par jour de semaine*) 180
Annexe 9 : Motifs de déplacement (*par personne et par jour*) 180
Annexe 10 : Distances totales parcourues par type de liaison et part des transports en commun (*millions de voyageurs-kilomètres et %)* ..180
Annexe 11 : Répartition temporelle des déplacements (*synthèse de l'évolution 1982-1994*) 181
Annexe 12 : INTERREG II C 182
Annexe 13 : L'agglomération de Paris de 1968 à 1999 183
Annexe 14 : L'agglomération de Marseille-Aix-en-provence de 1968 à 1999 .184
Annexe 15 : L'agglomération de Lyon de 1968 à 1999 185
Annexe 16 : L'agglomération de Lille de 1968 à 1999 186
Annexe 17 : L'agglomération de Nice de 1968 à 1999 187
Annexe 18 : L'agglomération de Toulouse de 1968 à 1999 188
Annexe 19 : L'agglomération de Bordeaux de 1968 à 1999 189
Annexe 20 : Position des villes en Europe 190

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 193

TABLE DES SIGLES 197

LISTE DES ILLUSTRATIONS 199

AVIS

adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 9 avril 2003

Le 27 novembre 2001, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Métropoles et structuration du territoire* » [1].

La section a désigné M. Jean-Claude Bury comme rapporteur.

La métropolisation est la « traduction urbaine de la globalisation ». C'est un ensemble de processus dynamiques qui transforment les grandes villes en métropoles. Elle touche aujourd'hui tous les pays même si elle se manifeste sous des formes différentes qui tiennent aux caractéristiques économiques, sociales, culturelles, politiques et historiques de chacun d'entre eux. Les plus grosses métropoles des pays du Sud fonctionnent le plus souvent sur un modèle très différent que celui décrit dans cette réflexion ; elles attirent beaucoup plus la pauvreté. La métropolisation est au carrefour de logiques régionales, nationales et de la mondialisation avec ses effets positifs (création de richesses) et ses aspects négatifs (massification des exclusions).

La métropole est une étape de la croissance urbaine qui se caractérise par des effets de seuils quantitatifs et qualitatifs. C'est une grande ville qui s'étale de plus en plus, qui concentre populations et emplois, qui rassemble des activités diversifiées comportant de nombreuses fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne de plus en plus en réseau avec les autres grandes villes.

Partout dans le monde, la population tend à se regrouper dans des ensembles urbains de plus en plus vastes : très denses et constitués de cercles concentriques ou plus linéaires le long des littoraux ou encore sous la forme d'aires métropolitaines. En France, le recensement de 1999 a fait apparaître que les grandes métropoles régionales connaissent un fort accroissement de leur population et tendent à jouer un rôle nouveau dans la structuration du territoire.

Le poids croissant de nos métropoles a de nombreux effets positifs : il est synonyme de développement économique, universitaire, culturel... Outre qu'elles stimulent des pôles de recherche, les métropoles régionales sont les points de rencontre structurants de nos territoires sur les flux d'échanges européens et mondiaux ; certaines se développent en franchissant les frontières. Quelques-unes ont, au-delà de leur impact national, un rayonnement international.

Mais au total sommes-nous parvenus, dans notre pays, à l'équilibre territorial que souhaitaient, dans les années soixante, les inventeurs des « métropoles d'équilibre » ? Globalement, au niveau du pays, un certain rééquilibrage paraît s'être opéré.

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 148 voix et 14 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Néanmoins, la faiblesse des grandes villes françaises par rapport à l'ensemble des « villes de taille européenne » persiste. Elles attirent encore difficilement les institutions et les entreprises d'envergure internationale.

Dans le même temps, des phénomènes nouveaux sont apparus. D'une part, il semble que des déséquilibres territoriaux persistent même s'ils sont de moins en moins nationaux et de plus en plus régionaux. D'autre part, la concentration de la population et des emplois, la dilution et l'étalement urbains posent aux métropoles elles-mêmes des problèmes en terme d'organisation intra-urbaine et de cohésion sociale.

La métropolisation se poursuivra vraisemblablement. Par-là, les métropoles continueront à prendre de l'importance, mais toute concentration a ses limites. Quels moyens avons-nous de maîtriser le processus ? Le rôle des métropoles dans l'attractivité de la France est pourtant capital. Quels moyens avons-nous de les accompagner ?

I - PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION ET GRANDES VILLES FRANÇAISES

A - UNE MÉTROPOLISATION INÉVITABLE

1. La métropolisation est la résultante de phénomènes économiques nés de la globalisation

a) L'ouverture des marchés

La libéralisation des marchés a contribué à l'internationalisation des firmes. Elle a renforcé la polarisation des activités à forte valeur ajoutée au bénéfice des grandes métropoles des pays développés. En Europe, l'implantation des sièges sociaux s'est concentrée sur les grandes capitales et les villes de la dorsale européenne ; le réseau des établissements des firmes multinationales s'est calqué sur celui des grandes métropoles qui donnent accès à toutes sortes de réseaux internationaux.

L'ouverture des marchés a aussi conduit à la concurrence entre ces grandes villes. Avec l'accélération du volume des échanges intra-communautaires, les régions, les villes et les communes de l'Union européenne ont néanmoins commencé à coopérer dans divers domaines.

b) De nouvelles manières de produire et d'échanger

La concurrence s'est orientée de plus en plus vers la différenciation. De nouveaux modes d'organisation essayent de combiner économies d'échelle et « économies de variété » et les économies d'échelle s'obtiennent davantage aujourd'hui par des réseaux et avec des unités de production plus petites. Les entreprises externalisent une part croissante de leurs activités.

La performance économique repose désormais sur la qualité des relations entre acteurs, au sein des firmes mais aussi entre les firmes**,** leurs fournisseurs, leurs clients et tout leur environnement économique, technique, social et culturel.

Les entreprises intègrent de plus en plus les performances des territoires dans leurs stratégies. Pour contrôler les facteurs d'innovation, elles établissent des relations de coopération avec d'autres entreprises situées dans les grandes villes du monde entier. Les métropoles sont au centre des réseaux de relations entre entreprises et des alliances technologiques, financières, commerciales qu'elles nouent.

c) Une économie de l'incertitude

La globalisation accélère les rythmes alors que la compétitivité met en jeu des ressources qui ne peuvent être créées que dans la durée : compétence des salariés, confiance entre les acteurs dans leurs relations… La métropole permet aux firmes d'accéder dans le court terme à des marchés du travail et des services plus larges mais surtout elle sécurise et offre, à un horizon plus ou moins lointain, une certaine garantie contre l'imprévu. Elle permet de mieux affronter les risques : de perte d'emploi pour les salariés, de perte d'activités pour les entreprises.

d) La généralisation des technologies de l'information et de la communication

L'organisation productive s'est transformée du fait de la généralisation des Technologies de l'information et de la communication (TIC). Leur développement spectaculaire a changé les interactions sociales et organisationnelles du système productif. Les TIC stimulent la recomposition des appareils de production, de distribution, de financement, de consommation. Elles sont aussi au cœur des services métropolitains (recherche, universités, services financiers…).

Les TIC sont à la base du fonctionnement en réseau et, loin d'enrayer la métropolisation, elles en sont au contraire devenues les instruments. D'une façon générale, le déploiement de toute nouvelle technologie renforce d'abord les zones en croissance, contribuant ainsi à la polarisation métropolitaine.

e) Le fonctionnement en réseau

L'appartenance à plusieurs réseaux devient un élément principal des performances de l'entreprise. Les métropoles sont des espaces d'attraction et de diffusion, de captage des flux (des activités, des informations, de l'innovation…) ; elles sont les points d'articulation de réseaux : réseaux d'entreprises (sous-traitance…), réseaux techniques d'innovation, de transports, de technologies de communication, réseaux sociaux, d'affinités, de pouvoirs…

Cette tendance à l'interconnexion favorise aussi la centralisation autour de nœuds qui se développent à l'échelle des métropoles.

2. Elle se manifeste par la concentration des richesses, des activités et des emplois mais aussi des exclusions

a) Une concentration des emplois et des services dans les villes

L'évolution dans l'organisation des entreprises et la flexibilité recherchée au niveau du processus de production se sont traduites par une nouvelle répartition des activités et des fonctions. Alors que les activités de fabrication et de montage tendaient à se localiser sur des villes petites ou moyennes, les activités plus décisionnelles se concentraient dans les agglomérations plus importantes. De nombreux sièges sociaux ont été transférés sur les métropoles et le plus souvent sur les capitales (Londres, Paris, Bruxelles).

L'emploi s'est concentré en ville et plus celle-ci était grande, plus la part des services marchands y a augmenté, tandis que décroissait l'emploi industriel, davantage présent dans les villes moyennes. Les services supérieurs se sont accrus plus fortement dans les grandes villes qu'ailleurs. Ils concernent les entreprises (recherche, formation, services financiers, juridiques…) mais aussi des composantes plus transversales de l'attractivité des territoires (culture, loisirs, administrations…).

L'INSEE a analysé onze « fonctions métropolitaines supérieures », qui illustrent le rayonnement des grandes villes. Symboles de dynamisme, de décision, porteuses d'images positives, elles sont davantage présentes dans les grandes aires urbaines. En 1999, quinze grandes aires urbaines concentraient 38 % de la population, 42 % de l'emploi et surtout 68 % de l'emploi métropolitain supérieur de France métropolitaine.

b) Une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée

L'importance des compétences, la qualité de la main-d'œuvre et du potentiel intellectuel sont devenus des éléments centraux dans le processus de production. Les métropoles, par le potentiel de formation et de recherche, par les possibilités rapides de transmission de l'information et des connaissances qu'elles offrent, attirent un certain nombre d'activités exigeant une main-d'œuvre très qualifiée. La concentration de ces activités souvent innovantes et dynamiques est un moteur de la croissance des grandes agglomérations.

c) La concentration des populations

En 1999, 45 millions de personnes vivaient dans une aire urbaine (contre 41 millions en 1990) et la France métropolitaine comptait 354 aires urbaines regroupant 77 % de la population (contre 361 aires urbaines rassemblant 73 % de la population en 1990). Ainsi, l'urbanisation s'est poursuivie, le nombre des aires urbaines a diminué, mais leur population totale a augmenté. Cette évolution résulte de deux phénomènes simultanés et apparemment contradictoires : une polarisation et un étalement urbain.

A proximité des aires urbaines les plus dynamiques, de nombreuses communes voisines se peuplent. Ce phénomène concerne des petites aires rurales et des communes multipolarisées ou appartenant à l'espace à dominante rurale. Longtemps limité aux communes de banlieue, l'étalement urbain déborde largement les frontières de l'agglomération ou des « intercommunalités d'agglomération » et touche toutes les communes périurbaines. La proximité de la grande ville conduit au développement de pôles secondaires. La croissance est alors particulièrement vive dans une « deuxième couronne périurbaine ».

d) Une attractivité renforcée

Les métropoles, avec leur vaste marché du travail, un taux de chômage souvent moins important que sur le reste du territoire, des équipements plus diversifiés, des services supérieurs, la présence de l'enseignement supérieur, une offre de loisirs étendue, attirent. Elles favorisent l'échange intellectuel avant même l'échange marchand.

Comme le souligne l'avis du Conseil économique et social, dans sa séance des 21 et 22 janvier 2003 portant sur le renforcement de l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi, « *la France ne renforcera véritablement sa position pour attirer les capitaux productifs étrangers, au-delà même de la nécessité de remédier à ses points faibles qu'en mettant tout particulièrement l'accent sur le maintien et le développement de ses points forts* ».

L'attractivité du site France passe incontestablement par le développement de ses métropoles.

3. Elle est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements

a) Une mobilité nouvelle des grandes villes

La mobilité des individus et des marchandises est au cœur du processus d'urbanisation et participe à la métropolisation. La géographie des déplacements évolue en fonction des échanges des banlieues et des périphéries entre elles et avec la ville-centre ainsi que des possibilités d'emploi et d'activités offertes par les bassins de vie.

Parmi les moyens utilisés pour se déplacer, la voiture arrive en tête. L'absence ou une mauvaise desserte par les transports collectifs contraint à utiliser un véhicule individuel. L'évolution des temps sociaux, conséquence de la réduction du temps de travail, favorise aussi l'augmentation de l'usage de la voiture individuelle. La voiture a d'ailleurs contribué à l'étalement des villes. La route et la mobilité par véhicule automobile ont rendu accessibles des lieux de plus en plus éloignés du centre et dilaté l'espace de la métropole.

Les motifs de déplacement ont évolué. Dans les grandes agglomérations, le trajet domicile-travail ne représente plus que la moitié des déplacements totaux. On se déplace aussi pour faire ses courses, pour ses loisirs, pour rencontrer sa famille ou ses amis. Les achats de proximité sont moins nombreux et la fréquentation des centres commerciaux augmente.

L'éclatement de la famille, associé à une plus grande autonomie de chacun de ses membres, a modifié les rythmes des déplacements et se conjugue désormais avec une désynchronisation des temps sociaux dans la grande ville. Les horaires de travail partiellement flexibles ou atypiques sont plus fréquents. Le travail de nuit se diversifie. Des commerces restent ouverts sur des périodes de plus en plus longues. Des activités plus nombreuses se poursuivent le dimanche.

b) L'accessibilité internationale généralisée

Les modes de transports rapides permettent d'organiser les échanges et donc la production à une échelle nouvelle. La proximité physique perd une partie de son importance au profit de la proximité temporelle. Les transports rapides n'ont plus que des effets de traversée et les étapes sont rares. Par « l'effet tunnel », ils rendent l'espace discontinu et les zones traversées sans arrêts s'éloignent des zones desservies.

L'espace se polarise autour des nœuds qui articulent les différents systèmes de transport rapide, où se connectent les divers réseaux ferroviaires, où se développent des pôles multimodaux avion-rail-route ou logistiques pour les marchandises, où les compagnies aériennes établissent leurs plates-formes de correspondance.

Placées au cœur d'un réseau d'infrastructures multiples où coexistent transports de fret et transports de personne et qui leur permettent une accessibilité rapide à d'autres grandes villes françaises ou étrangères, pour elles-mêmes mais aussi pour les villes de leur région, les métropoles sont pour les entreprises des espaces de « commutation ».

4. Elle est amplifiée par les stratégies des villes

Nombre d'élus cherchent à faire de leur ville une métropole en tentant de lui donner les caractéristiques qui correspondent à cette qualité. C'est dans cet esprit qu'il faut placer les stratégies de Lille, Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg…

La première caractéristique métropolitaine recherchée est liée à la notion de masse critique faisant intervenir des effets de seuil à la fois quantitatifs (équipements lourds...) et qualitatifs (mutation des universités, équipements d'affaires, culturels...). Apparaissent également les notions d'excellence (services de haut niveau, qualité architecturale, qualité de l'offre culturelle) et de nouvelle image urbaine.

Sont aussi recherchées des fonctions jugées « métropolitaines » : fonctions d'exception plaçant la ville dans la trame des métropoles internationales, gamme importante d'activités, de fonctions tertiaires supérieures… L'accessibilité, décisive pour la fonction internationale ou la fonction d'affaires, est également mise en exergue : investissements d'accessibilité majeurs comme l'aéroport et les carrefours de correspondances aériens ; mais aussi les autres nœuds de transports matériels (TGV, routiers, de fret) ou immatériels (technologies de l'information et de la communication).

Enfin pour devenir métropoles, les villes cherchent à s'appuyer sur des aires de métropolisation par lesquelles s'effectue leur changement d'échelle : évolution des fonctions du centre, rapide mutation de la périphérie qui devient un espace de localisation d'activités à haute valeur ajoutée, rôle décisif des transports en commun, rocades, corridors de développement…

La métropole est donc aussi le résultat d'une stratégie. Mais une stratégie dans laquelle la ville accompagne et accélère un processus socioéconomique préexistant dont elle valorise les composantes objectives, plus qu'elle n'exerce vraiment un choix.

5. Si ses aspects sont différents selon les pays, elle est générale

a) La métropolisation est un phénomène général à tous les pays

La métropolisation « mondiale » est la plus souvent évoquée. Elle est liée à la globalisation et à l'internationalisation économique. Elle concerne les grandes métropoles comme Paris ou Londres.

A côté cependant, existe la métropolisation « continentale » qui renvoie aux « villes européennes ». Les processus concernent des « villes incomplètes », n'ayant pas la totalité ou la diversité des fonctions entraînant la métropolisation mondiale. Ainsi Milan, Madrid, Munich, Francfort, Rome, Bruxelles, Barcelone, Amsterdam, Lyon exercent des fonctions qui peuvent relever de la globalisation, mais à échelle réduite : l'Europe.

Enfin, une « métropolisation de niveau régional » s'appliquerait à des villes ayant éventuellement une spécialisation mondiale (l'aéronautique à Toulouse) mais qui, tout en étant attractives au-delà de leurs limites administratives, ne peuvent pas encore prétendre à des fonctions d'entraînement mondial.

b) Ses manifestations sont variables

La métropolisation se présente sous des formes qui varient selon les caractéristiques des pays. En outre, dans chaque pays, il peut y avoir coexistence de dynamiques différentes selon le contexte géographique. Au sein de l'Union européenne, on trouve une grande variété de systèmes spatiaux parmi lesquels des systèmes urbains concentrés, des systèmes mixtes associant régions urbaines monocentriques et polycentriques et des systèmes polycentriques hiérarchisés ou non.

Paris ou Londres, systèmes concentrés de plus de 10 millions d'habitants, diffèrent du modèle de la Randstad, système métropolitain polycentrique (Amsterdam, la Haye, Rotterdam, Utrecht) qui s'étale autour d'une large zone ouverte, le « cœur vert » , ou du modèle rhénan polycentrique où les villes sont agglomérées en grappes, en « clusters », chaque ville moyenne travaillant en fait pour l'ensemble de la grappe, soit plusieurs millions d'habitants.

D'une manière générale, les villes les plus puissantes d'Europe - hors les capitales - se sont développées ou ont diversifié leurs fonctions européennes dans les Etats à structures fédérales. Par ailleurs, l'éclatement des fonctions métropolitaines en agglomérations diverses représente une forme qui l'emporte souvent dans les pays où l'unification politique a été tardive et qui disposent, en même temps, d'une forte densité de villes comme l'Italie qui, avant son unification, avait des capitales potentielles possibles, séparées par des frontières politiques : Turin, Milan, Bologne, Florence…

La France ne reposant pas sur un modèle fédéral, il n'y a pas d'autre solution que d'engager une politique volontariste nationale.

B - DES MÉTROPOLES, MAIS AUSSI DES PROBLÈMES NOUVEAUX

1. Une urbanisation mal contrôlée et des transports inadaptés

La ville-centre d'autrefois a fait place à un archipel urbain qui s'étend au-delà des frontières traditionnelles des banlieues et où coexistent de plus en plus difficilement les déplacements liés à la distribution du fret et les déplacements des individus. Par ailleurs, si la qualité de service du transport public est souvent correcte dans les villes-centres et des banlieues vers les villes-centres, elle est médiocre entre les banlieues.

L'étalement urbain autour des métropoles est préoccupant dans ses conséquences sur les transports et l'environnement. Il est à l'origine de consommation d'espace, de congestion urbaine au centre des villes, mais aussi de plus en plus en périphérie, de pollution, de bruit.

2. Une coupure entre les différents espaces et les populations

a) Spécialisation et ségrégation sociale

Divers mouvements de population spécialisent de plus en plus les communes-centres des métropoles : concentration de nombreux étudiants et célibataires, de personnes âgées, retour vers les quartiers bourgeois ou aristocratiques anciens des couches sociales très aisées. Les premières couronnes se densifient avec l'arrivée des jeunes ménages qualifiés et le retour de certaines couches moyennes. Les familles nombreuses sont surtout présentes en banlieue et bien davantage encore dans les communes péri-urbaines.

Ce processus s'accompagne de phénomènes de marginalisation de certaines couches sociales exclues du dynamisme métropolitain ; ces groupes sociaux à faibles revenus et à capacité de mutation réduite se localisent dans des quartiers éloignés ou enclavés, sous-équipés et à l'habitat inadapté. Aux phénomènes économiques et socioprofessionnels qui les précarisent s'ajoutent souvent la disparition du logement social dans les quartiers anciens, les logiques de peuplement des habitations à loyer modéré (HLM), mais aussi des logiques sociales de regroupement qui participent à leur manière à la ségrégation sociale.

La métropolisation génère ainsi des ségrégations sociales dépassant le schéma classique centre-périphérie. Ces évolutions portent en elles de graves risques d'éclatement qui ne sont pas propres à la France.

b) Des périphéries en extension et des centres moins denses

Premier lieu traditionnel d'implantation des emplois, les villes-centres continuent à en héberger un grand nombre. Mais avec la saturation des centres, de nombreuses entreprises ont dû s'installer dans les communes périphériques à la recherche d'emplacements plus fonctionnels et mieux desservis…

Les modes de localisation des activités nouvelles tendent à se diversifier. Les services financiers, les fonctions d'affaires et les services administratifs d'Etat restent dans les centres-villes. Les transports et les activités logistiques, de communication et de commerce de gros se localisent en périphérie à proximité des nœuds autoroutiers. Les entreprises de recherche-développement et celles à fort contenu technologique innovant se localisent en première couronne (accessibilité parking, proximité d'espaces résidentiels, aspect paysager).

Les villes-centres voient diminuer leur poids économique au profit d'espaces technopolitains en première couronne (Meylan pour Grenoble, Labège pour Toulouse…). Des ensembles urbains complexes se constituent : polycentrisme ou corridors le long des infrastructures (entre l'aéroport et la ville par exemple).

Ces tendances contribuent à la fragmentation socioéconomique de l'espace, accentuant la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart.

3. Des relations ambiguës avec l'hinterland

a) La métropolisation modifie les rapports des villes dans l'espace régional

Au sein des régions, la situation des capitales par rapport aux autres villes - et donc leurs relations - varie. Dans certaines, la capitale est la seule ville de sa région à figurer dans la liste des cinquante et une aires urbaines de plus de 150 000 habitants. Dans d'autres, deux ou trois pôles nettement isolés coexistent. Enfin, dans quelques régions, émerge un ensemble de villes, constituant ou susceptibles de constituer rapidement un véritable réseau de villes.

La métropolisation provoque souvent le creusement des écarts entre les villes les plus importantes et les autres villes. Elle ne profite aux villes moyennes que sous certaines conditions : participation à des réseaux, implication dans des relations avec des métropoles et proximité géographique et temporelle. Ainsi la proximité peut permettre aux villes moyennes de bénéficier des services de la métropole et d'être prises dans le mouvement de dynamique métropolitaine. A l'inverse, si elles sont isolées, cette dynamique risque de se réaliser à leur détriment.

b) La métropolisation modifie, en l'inversant, le rapport des villes à leur région géographique

Celle-ci constitue de moins en moins un arrière-pays approvisionnant la ville-centre ; réciproquement, la ville-centre offre à la région non seulement des services de niveau supérieur, mais surtout l'accès aux réseaux de globalisation.

Le développement (ou l'atonie) d'une région et donc de ses territoires les plus reculés est fonction du type de développement de sa métropole ou de son réseau de villes. Dans la concurrence économique entre les territoires, les villes ont un rôle essentiel à jouer du fait de leur armature propre et de leur niveau d'équipement. Les métropoles ont une responsabilité vis-à-vis de leur hinterland.

4. Une concurrence accrue entre les grandes villes

La construction de l'Europe, puis la mondialisation ont conduit les responsables des villes à découvrir la nécessité de conforter l'image de leur ville et de renforcer ses atouts, notamment pour attirer les investisseurs étrangers. Les villes se médiatisent. Toutefois une ville dont l'image est décalée ou surmédiatisée par rapport à ses atouts véritables peut avoir du mal à mettre en valeur son potentiel.

Tous les responsables locaux cherchent aussi à faire valoir les ressources locales de leur ville avec la volonté de se comparer favorablement aux villes de même taille mais aussi parfois d'entrer en compétition avec de plus grandes. Cela entraîne des luttes d'influence, l'exacerbation des rivalités locales et même un certain gâchis d'argent et d'énergie. Un exemple frappant est celui des universités.

Toutes les villes ne peuvent pourtant disposer de tout. Toutes les capitales régionales ne deviendront pas nécessairement des métropoles quelle que soit la volonté de leurs dirigeants. Les implantations de services et d'infrastructures lorsqu'elles ne respectent pas une hiérarchie de bon sens, soucieuse des intérêts de chaque ville, entraînent des doubles emplois et des gaspillages inutiles. En revanche, si la métropole, seule à proposer certains services, ne fait pas en sorte que les villes situées dans son environnement territorial et les espaces ruraux soient en mesure de bénéficier de ces services, elle ne remplit pas son rôle.

Nos villes ne pèseront guère si elles refusent de s'organiser entre elles et de conjuguer leurs atouts, si leur stratégie ne s'inscrit pas dans une vision régionale ou interrégionale, voire transfrontalière, permettant d'assurer une répartition optimale des infrastructures et services.

5. Une dissociation entre les espaces institutionnels et les espaces vécus

a) L'inadéquation des espaces institutionnels à l'espaces des firmes

Dans les années soixante, l'espace économique était unifié sous la domination de Paris. La bipolarisation Paris-province passait par un ensemble de relais épousant le réseau urbain existant. La corrélation était importante entre la taille des villes et la composition de l'emploi industriel et la géographie des emplois de service presque exclusivement pyramidale. Ce schéma correspondait à l'organisation institutionnelle centralisée de la France traditionnelle où se superposaient la cascade des échelons administratifs et celle des fonctions économiques.

Aujourd'hui avec des activités économiques s'organisant en réseaux, des relations horizontales prenant le pas sur les relations verticales et des flux économiques passant presque exclusivement par les aires métropolitaines pour atteindre le reste du monde, l'espace des firmes et les espaces institutionnels publics sont largement dissociés.

b) Une dissociation analogue se produit entre espaces métropolitains et institutionnels

Le modèle qui prévalait il y a deux siècles (une France largement rurale où l'organisation du territoire était fortement hiérarchisée et en même temps très facile à appréhender, où Paris dominait l'ensemble, les chefs-lieux de département leur département, les sous-préfectures et les cantons leurs sous-espaces respectifs, où coexistaient 36 000 communes) est révolu.

La France urbaine des années 2000 est entrée dans celui, profondément différent et complexe, des aires urbaines et des métropoles. Ces nouvelles configurations relèvent de structures intercommunales qui peuvent être très différentes. Le territoire unique de vie et d'appartenance est partagé entre de multiples institutions communales et intercommunales qui peuvent entrer en conflit.

En même temps, d'autres institutions ont bénéficié de pouvoirs qui leur ont permis et leur permettent toujours d'influer sur l'organisation du territoire métropolitain : les collectivités territoriales ont permis de rendre accessibles des espaces reculés, les ont rapprochés de la ville-centre et ont eu un impact important sur la manière dont allait se développer le territoire.

La France a hérité d'un monde institutionnel vieux de deux siècles, inspiré de logiques rurales, alors qu'elle vit dans un monde à dominante urbaine.

6. Une absence de gouvernance métropolitaine

a) Une régulation insuffisante dans la gestion des grandes villes

Espace de mobilités et d'enracinements multiples, la métropole est un territoire flou qui intègre des portions de territoires, voire une partie de leurs habitants. Comment alors créer la conscience d'intérêts collectifs aux différentes échelles territoriales et arbitrer entre ces divers intérêts ?

Les dysfonctionnements urbains actuels tiennent souvent moins à une insuffisance de ressources économiques, sociales ou culturelles qu'à un déficit de régulation et d'orientation politique dans la gestion des grandes villes. Les conditions du dialogue territorial dans une aire urbaine sont directement liées aux grands équilibres démographiques et institutionnels dans ces villes… même s'ils dépendent aussi des affinités politiques et personnelles ainsi que des stratégies concurrentes des autres collectivités territoriales (régions ou départements).

En matière d'équilibres démographiques, le poids de la ville-centre par rapport à sa périphérie varie beaucoup d'une agglomération à l'autre. En matière de configuration institutionnelle, plusieurs types de situations peuvent se rencontrer. Rarement les communes périurbaines restent isolées. Au contraire, elles se regroupent en communauté de communes dont les « pétales » viennent entourer l'intercommunalité d'agglomération.

Cependant, soit elles acceptent de s'associer avec l'intercommunalité centrale, soit elles s'y opposent et s'installent dans une position de « résistance » par rapport à l'agglomération. Elles peuvent même adhérer à des regroupements intercommunaux qui débordent de l'aire urbaine et viennent en concurrence ou même en opposition avec l'intercommunalité centrale d'agglomération.

La multiplication des intercommunalités défensives et l'émiettement intercommunal pèsent sur la capacité des grandes agglomérations à devenir des pôles véritablement attractifs et à jouer un rôle moteur pour leur région et pour la France.

b) De nouveaux outils pour faciliter et organiser la gestion des grandes agglomérations

En l'espace d'un an, trois lois sont intervenues : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Voynet) - 25 juin 1999, la loi relative au fonctionnement et à la simplification administrative (Chevènement) - 12 juillet 1999 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) - 13 décembre 2000.

Ces trois lois réalisent un ensemble global mettant l'accent sur la nécessité de cohérence, de transversalité et de globalité des actions et des choix au niveau des agglomérations. L'agglomération devient un niveau pertinent d'organisation du territoire national qu'elle structure et dans lequel elle prend, aux côtés des régions, un rôle majeur.

Si on en retient une lecture constructive, cet ensemble législatif peut permettre de faire en sorte qu'indépendamment des découpages institutionnels, la totalité d'un territoire métropolitain se mobilise autour d'un projet de développement et puisse, par ce projet, arriver à résoudre les contradictions inévitables qui vont surgir entre la périphérie et le centre, la banlieue et le centre, la banlieue et le périurbain.

Cette chance offerte par les projets d'agglomération dépendra de ce qu'en feront les collectivités territoriales … à condition que la liaison entre chacune des trois lois soit bien explicite. Or certaines contradictions existent et des effets non souhaités sont apparus : mauvaise articulation entre les politiques d'aménagement et d'urbanisme, dissociation entre les périmètres des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des agglomérations, incohérence entre les projets au sein des aires urbaines, coexistence de plusieurs communautés d'agglomération au sein d'un même pôle urbain, …

c) Une intercommunalité irréversible qui rencontre encore des freins

Le succès rencontré par la formule de la communauté d'agglomération et la création de deux nouvelles communautés urbaines traduisent la prise de conscience des interdépendances qui lient les communes au sein des aires urbaines. Plus la taille de l'aire urbaine est importante, plus le nombre des intercommunalités s'accroît. On recense en moyenne vingt-huit intercommunalités sur les aires urbaines millionnaires.

Cependant dans les cent premières aires urbaines de la France métropolitaine, 40 % des communes n'appartiennent encore à aucune intercommunalité. Pour seize aires urbaines, la ville-centre reste isolée et n'est pas intégrée dans une intercommunalité de projet ; parmi les aires encore réticentes à la coopération intercommunale, et en se limitant aux dix premières d'entre elles, on peut citer les trois villes-centres de Paris, Nice ou Toulon.

7. Des possibilités d'intervention publique réduites et de nature différente

Le volontarisme longtemps affiché en matière de localisation des activités devient inopérant au regard des nouvelles conditions d'interactions entre territoires et entreprises et des nouvelles ressources stratégiques pour le développement. Se pose aussi la question de la capacité des pouvoirs publics à maîtriser un phénomène souvent générateur d'exclusions et de ségrégations, mais qui à la fois dépasse les frontières nationales et résulte de facteurs économiques intervenant dans un monde global et ouvert.

La gestion des aires métropolitaines se révèle de plus en plus difficile dans un système où les espaces institutionnels classiques ne correspondent plus ni à l'espace des firmes ni aux territoires vécus par les habitants. La nouvelle étape de la décentralisation, et le principe de l'expérimentation qui l'accompagne, peuvent brouiller l'équilibre territorial des politiques publiques.

Le poids de l'histoire et l'inertie des systèmes urbains, encore plus patente en France où la morphologie pyramidale découle de l'unification précoce du territoire et de la mise en place d'un Etat centralisateur, rendent encore plus étroites les marges de manœuvre.

Dans ce contexte, l'Etat dispose de la maîtrise de l'architecture institutionnelle et territoriale, ainsi que de la définition stratégique des grandes politiques publiques susceptibles de modeler le territoire. La contractualisation demeure l'outil privilégié de mise en œuvre de politiques partagées avec les collectivités territoriales, de même qu'avec les forces socioéconomiques.

En revanche, en ce qui concerne les politiques d'aménagement, de logement, de transport, d'environnement, l'action et les contacts des élus locaux comptent beaucoup plus que tout ce qui peut être fait de Paris. De même c'est au plan local que peuvent plus facilement être mobilisés tous les facteurs de créativité permettant de favoriser la création endogène de nouvelles activités.

Pour l'Etat, l'objectif est d'adapter les politiques publiques aux territoires qu'il s'agisse des politiques économiques, sociales, environnementales, culturelles, touristiques… en confiant notamment de nouvelles missions d'animation et de coordination au préfet de région.

C - LA SITUATION ACTUELLE : LA FRANCE DANS L'EUROPE

1. La suprématie de la capitale mais aussi un certain rééquilibrage

a) La domination de Paris

Les comparaisons établies entre Paris et les autres villes du réseau urbain national font toujours ressortir la place exceptionnelle de Paris. En termes de répartition, d'organisation et de fonctionnement du territoire, l'héritage reste marqué par une division spatiale des compétences reflétant une position hiérarchique de Paris et de l'Ile-de-France qui agissent comme centres de commandement de l'ensemble des autres régions.

La population de Paris dépasse de loin celle de la deuxième ville du pays. L'agglomération de Marseille compte sept fois moins d'habitants que Paris. En 1999, l'aire urbaine de Paris concentrait 815 000 des emplois les plus qualifiés. Celle de Lyon, en deuxième position, n'en comptait que 76 000.

Seule la capitale combine concentration économique et concentration des grandes fonctions, productivité d'échelle et productivité de réseau.

b) Un certain rééquilibrage

Néanmoins, la situation ne doit pas cacher les évolutions qui sont intervenues. Les spécialisations urbaines ont changé de contenu : elles sont davantage fondées sur des facteurs produits par l'activité des hommes ; elles portent moins sur les branches d'activités que sur le niveau de qualification, l'aptitude à l'innovation, la qualité des équipements. La hiérarchisation des fonctions urbaines s'est modifiée de deux manières : renforcée pour les fonctions

de niveau supérieur, simplifiée du fait de la diffusion de nombreux équipements et services dans les villes moyennes.

Par ailleurs, les nouveaux mécanismes économiques ont renforcé le statut des métropoles et favorisé l'émergence de quelques systèmes urbains régionaux ou interrégionaux très variés :

- parmi les régions dotées d'un réseau urbain dense et d'une gamme assez complète de villes petites, moyennes et grandes, on peut distinguer celles qui se caractérisent par une forte hiérarchisation (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) et celles où domine un système très concurrentiel (Grand Ouest et Grand Est) ;
- le Grand Sud-Ouest contraste avec un semis peu dense de petites villes, de villes moyennes et d'espaces métropolitains surdominants ;
- les espaces urbains du pourtour méditerranéen sont, quant à eux, quasiment continus et inégalement hiérarchisés ;
- enfin de nombreux espaces du Bassin parisien sont plus ou moins articulés et soumis à l'écrasante influence de la capitale.

Ainsi, même si la « diagonale aride » existe avec tous les phénomènes d'exclusion qu'elle a déjà engendrés et qui risquent de s'amplifier, apparaît globalement une France plus équilibrée. Le déficit migratoire de Paris s'accentue et s'étend au cœur de l'Ile-de-France tandis que la zone attractive perd en compacité. Une redistribution s'est opérée au profit de pôles régionaux à forte identité culturelle. Toutefois c'est l'arc des métropoles éloignées de Paris qui absorbe l'essentiel de la croissance démographique (Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes, Strasbourg).

c) Les autres grandes villes : peu de métropoles européennes

Six ou sept grandes agglomérations de province connaissent un processus manifeste de métropolisation et tendent à s'organiser en conurbations. Comme d'autres pays européens, le territoire français connaît donc une sélection de ses villes par la démographie. Néanmoins, dans le classement des villes européennes millionnaires, Lyon et Marseille ne se placent qu'au-delà du vingtième rang.

Par ailleurs, si la prime démographique est bien sélective, elle n'est que quantitative. Seule Lyon semble émerger avec une population qui augmente, des fonctions métropolitaines qui se solidifient et rayonnent, des échanges extérieurs qui se développent et, une croissance sur des fonctions généralistes qui n'empêche pas celle de villes plus spécialisées de la région comme Grenoble, Chambéry ou Annecy. Nos villes de province les plus puissantes sont encore loin de leurs grandes concurrentes européennes.

2. Des évolutions préoccupantes au sein de l'Europe

L'Union européenne témoigne de déséquilibres économiques considérables. L'espace situé au cœur de l'Union européenne contribue à 50 % de son produit intérieur brut. Par contre, à ses franges méridionales ainsi que dans les nouveaux Länder allemands, le PIB par habitant n'atteint qu'une fourchette de 50 à 65 % de la moyenne communautaire.

Il n'existe pour le moment qu'une seule grande zone géographique d'intégration économique d'importance mondiale : précisément le cœur de l'Union européenne, la « banane bleue » c'est-à-dire la grappe constituée par Londres, Amsterdam-Rotterdam, la Ruhr, Francfort, Stuttgart, Munich, Lyon-Grenoble, Turin et Milan. Les avantages dont disposent ces villes sont tels qu'ils mettent en péril l'équilibre du territoire européen. Quelques îlots de croissance existent sans toutefois disposer encore d'une puissance économique suffisante pour rééquilibrer de façon significative le développement spatial de l'Europe.

3. Une réflexion engagée au niveau de la Commission européenne et de la DATAR

a) Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

Approuvé en mai 1999, il vise en priorité à la constitution de grands pôles de développement alternatifs au monocentrisme actuel. Il préconise de tendre vers une structure urbaine décentralisée, basée sur l'utilisation optimale des différents niveaux de villes**,** reliés entre eux de façon à couvrir l'ensemble du territoire de l'Union européenne, et sur le développement des systèmes urbains en réseau favorisant les partenariats entre espaces ruraux et urbains, entre régions métropolitaines, grappes de villes et réseaux urbains.

L'objectif est de promouvoir la complémentarité entre les villes dans le domaine économique, mais aussi dans l'ensemble des fonctions urbaines, culture, enseignement. Il s'agit aussi de renforcer les coopérations des villes avec leur hinterland. Enfin, le SDEC insiste sur la dimension interne des zones urbaines, sur la nécessité d'une maîtrise de l'expansion des villes et sur la promotion de stratégies globales de développement urbain, attentives à la diversité sociale et fonctionnelle, accordant une attention particulière à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à la réaffectation des quartiers délaissés.

Le SDEC souligne que les décisions politiques qui ont un impact spatial significatif devraient s'inspirer d'un modèle de développement polycentrique. Ceci vaut également pour les fonds structurels et pour les infrastructures au niveau transnational, national et régional dont la qualité devrait encourager le développement des différentes zones d'intégration.

b) Le schéma du « polycentrisme maillé » de la DATAR

Des risques de fractures territoriales existent : risque d'accentuation de l'écart entre la région métropole et le reste du territoire ; risque de dissociation entre les façades du territoire (à l'est d'un axe Lille-Paris-Lyon-Marseille, des territoires dynamisés par la proximité du centre économique de l'Europe, à l'ouest, seules quelques grandes agglomérations) ; risque de creusement d'une dépression centrale jalonnée d'espaces en crise ; ou encore risque de replis identitaires.

A partir de cette analyse, la DATAR a élaboré quatre scénarios à l'horizon 2020 et retenu celui du polycentrisme maillé qui se caractérise par une conception du territoire et des institutions en réseau, une ouverture européenne et une volonté politique de recomposition des territoires.

Il devait se fonder sur une interrégionalité en six ensembles, chacun étant structuré par un système métropolitain en cours de consolidation (le Grand Est, le Grand Sud-Est, le Grand Sud-Ouest, l'Ouest Atlantique, le Nord, le Bassin parisien) et constituant le cadre au sein duquel pourrait être encouragé le partenariat entre régions et entre métropoles.

4. La question de la pertinence de ces schémas et de leur mise en œuvre

Pour l'application du SDEC, plusieurs orientations ont été adoptées, notamment garantir que les diverses politiques communautaires ayant des impacts territoriaux ne se contrarient pas et inciter les Etats membres à prendre en compte les objectifs du SDEC dans l'aménagement de leur territoire national.

Le SDEC n'est cependant pas contraignant sur le plan légal. Cadre de référence commun à tous les acteurs concernés par le développement spatial, sa mise en oeuvre s'appuiera sur le volontariat, sur la coopération et sur les collectivités territoriales dont le rôle capital dans la politique européenne de développement spatial constitue une affirmation forte.

Quant au schéma du polycentrisme maillé, s'il est séduisant dans son principe, d'une part il relève d'une démarche d'études dont les résultats ne sont pas encore partagés par tous les acteurs, d'autre part il a été défini à l'échelon central alors que l'Etat ne sera pas capable de le mettre en œuvre seul.

Le comité stratégique de la DATAR souligne d'ailleurs que les enjeux convergents des régions et de leurs métropoles supposent l'organisation d'un partenariat fondé sur leur reconnaissance mutuelle et que la mission de l'Etat est de les appuyer. A cette fin, il doit cibler son action sur les politiques les plus structurantes et notamment : conforter les fonctions d'excellence des métropoles pour en améliorer l'attractivité, faciliter leur accessibilité pour mieux les intégrer dans leur environnement européen, y favoriser l'accueil de sièges sociaux et de grands organismes internationaux, mettre en place des contrats métropolitains tripartites avec les régions et les métropoles.

D'une manière générale, qu'il s'agisse de la politique européenne ou de celle de la France, la place qui revient aux collectivités paraît essentielle comme celle du dialogue, du partenariat et de la contractualisation.

II - CINQ PROPOSITIONS POUR LES MÉTROPOLES FRANÇAISES

A - LES ENJEUX

1. Reconnaître le fait urbain

a) Le fait urbain doit être reconnu

L'agriculture s'est transformée, les structures et le tissu familial ont évolué en modèles divers, des professions nouvelles ont émergé, les technologies modernes de l'information et de la communication se sont généralisées, l'économie s'est internationalisée… la France s'est massivement urbanisée durant les cinquante dernières années et aujourd'hui, plus de 80 % de la population habite « en ville ».

b) Il est impératif de mettre en phase le pays réel et son organisation

Toutes ces évolutions ont renouvelé les modes de vie et contribué à renforcer la société urbaine. De nouveaux territoires sont nés. Ils posent en d'autres termes la question du développement et de la cohésion des espaces urbanisés et celle de leur lien avec les espaces ruraux. Les structures institutionnelles se sont progressivement décalées et assurent mal l'équilibre entre territoires et populations.

Pour les agglomérations, la structure communale est à la fois trop grande pour prendre en compte la vie des quartiers et trop étroite pour appréhender les problèmes des périphéries. Le canton n'a plus de signification surtout pour les citadins. L'intercommunalité s'amplifie, mais dans certains cas de façon défensive.

Ce constat soulève le problème de la prise en compte des agglomérations et de leurs populations dans toutes les instances représentatives et à tous les niveaux. Le CES estime opportun d'aménager la représentation politique spécifique des agglomérations dans les institutions de la République.

c) Il est à la fois nécessaire de soutenir le mouvement de métropolisation et urgent de le maîtriser

La métropolisation se développe partout dans le monde ; face à l'internationalisation de l'économie et de la vie sociale, elle est inéluctable ; il serait inopérant d'essayer de la freiner mais il est indispensable de ne pas perdre de vue les effets négatifs et les exclusions qu'elle est susceptible d'engendrer.

d) La métropolisation implique une réflexion nouvelle sur le territoire

Cette réflexion doit porter sur son organisation. Face à l'empilement des structures administratives et politiques, face à l'émiettement aussi bien communal qu'intercommunal, l'exigence de clarification et de simplification s'impose.

La réflexion doit aussi porter sur la gestion du territoire et sur les relations entre ses diverses composantes. Il ne s'agit pas de choisir entre la richesse des cités, la pauvreté de certaines banlieues et la désertification ailleurs.

Au contraire, en jouant la complémentarité, l'interactivité, l'interdépendance et la solidarité, nos métropoles peuvent représenter de puissants facteurs de développement et d'entraînement pour tout l'espace qui les entoure : villes mais aussi monde rural dont le dynamisme doit être soutenu.

e) Elle nécessite plus que jamais une vision prospective

L'activité économique est de plus en plus le moteur essentiel de toutes les politiques de développement territorial. Dans ce contexte, si l'action publique doit toujours viser la meilleure gestion des espaces et des équipements, elle ne peut le faire efficacement sans une réflexion prospective préalable entre acteurs politiques, économiques et sociaux sur un territoire donné.

Les régions devraient toutes élaborer rapidement leurs schémas de développement et d'aménagement du territoire en concertation avec les grandes métropoles. La mise en œuvre des schémas fondés sur un maillage équilibré au sein de grandes zones solidaires, préconisés tant par l'Union européenne que par la DATAR, doit être encouragée.

2. Construire des métropoles attractives

a) Quelques grandes métropoles de taille européenne

La concurrence entre les métropoles s'amplifie à l'échelle européenne ; or à l'exception de Paris et de Lyon, les grandes villes françaises ne sont à l'heure actuelle que des « métropoles en devenir ».

La construction de métropoles puissantes et dynamiques, capables de rivaliser avec leurs concurrentes européennes, est un enjeu essentiel pour le rayonnement et l'attractivité de la France mais aussi pour la structuration de son territoire.

L'ambition doit être de faire émerger quelques métropoles en plus de Paris et de Lyon, attractives pour les entreprises, porteuses de bien-être pour toutes les populations qui y résident et sources de dynamisme pour leurs territoires environnants.

Pour que l'équilibre coûts/avantages de la métropolisation soit préservé, ces grandes métropoles devront relever plusieurs défis, celui de la globalisation, défi économique, celui de la durabilité, défi environnemental et celui de la cohésion, défi politique, social et culturel.

b) Ouvertes vers l'Europe

Il leur faudra constituer les points d'appui et de départ d'un système de plus en plus ramifié.

Nos grandes métropoles devront être impérativement mises en réseau avec les grandes métropoles européennes, au besoin participer à des espaces de solidarité dépassant nos frontières géographiques. Elles devront être partie prenante d'un maillage européen équilibré s'inscrivant dans des politiques de coopération transfrontalières et transnationales et favorisant la cohésion territoriale.

c) Exerçant des fonctions diversifiées

Nos grandes métropoles, points de rencontre de nos territoires avec l'Europe et le monde, devront être capables d'assurer des fonctions à la mesure du rôle qui leur incombe, économiques, sociales, culturelles mais aussi politiques.

Elles devront aussi permettre d'organiser et de valoriser les échanges dans les modèles contemporains de fonctionnement de l'économie et, à ce titre, d'optimiser la diffusion et le captage des flux d'information, d'activités et d'innovation.

Il leur faudra donc constituer des lieux d'articulation efficaces pour tout un ensemble de réseaux : réseaux d'entreprises, réseaux de transports, réseaux de technologies de l'information et de la communication…

Il leur faudra éviter les écueils d'une spécialisation tertiaire ou quaternaire qui les rendrait vulnérables. Elles devront en conséquence rechercher la diversification de leurs activités mais avec le souci de mettre l'accent sur un point fort de leur dynamisme susceptible de renforcer la lisibilité de leurs atouts.

Elles devront enfin offrir à la totalité de leurs habitants la qualité de vie qu'ils attendent d'une métropole et avoir en permanence le souci d'assurer en leur sein la cohésion sociale qui est aussi un facteur d'attractivité important.

d) Diffusant vers leur hinterland

Une métropole ne joue son rôle que si elle met à la disposition de la totalité du territoire qui l'environne l'ensemble des fonctions qu'elle assume, que si entreprises et citoyens peuvent facilement accéder aux outils et aux services supérieurs qui y existent.

Cela suppose de mettre en place des infrastructures de liaison, matérielles ou immatérielles permettant de relier la métropole aux autres villes et aux autres espaces. On mesure l'importance des transports régionaux et interrégionaux (en particulier d'un réseau TER de qualité).

Nos métropoles devront donc aussi être connectées de façon efficace avec leur hinterland : aux métropoles secondaires et aux villes moyennes qui pourraient être organisées en réseau ainsi qu'aux petites villes et aux pôles d'activité qui pourraient structurer l'espace rural.

B - LES ACTIONS

L'Europe doit veiller à ce que ses politiques sectorielles prennent mieux en compte l'aménagement de son territoire et trouver des moyens pour une véritable politique européenne en la matière.

Une stratégie nationale de mise en valeur de grandes métropoles de niveau européen est indispensable. L'Etat, garant des grands équilibres, ne doit pas s'effacer dans un domaine dont dépend en grande partie l'attractivité de la France. Son rôle doit être celui de « facilitateur » et de pilote.

Les collectivités territoriales dont la décentralisation va encore accroître les missions ont, quant à elles, des responsabilités majeures qu'elles doivent assumer. L'approfondissement de la décentralisation ne pourra néanmoins pas faire l'impasse sur une réforme parallèle du fonctionnement de l'Etat et sur la mise en place de nouveaux mécanismes de péréquation gérés au niveau national.

Le développement de nos grandes métropoles dépend donc de la politique qu'elles mèneront mais aussi des partenariats qu'elles noueront d'un côté avec leur région métropolitaine et l'Etat, de l'autre avec l'Union européenne.

1. Maîtriser le développement urbain

L'étalement des grandes villes, le mitage de l'espace, les phénomènes de ségrégation spatiale et d'exclusion doivent être endigués pour permettre à nos grandes métropoles de remplir efficacement leurs fonctions économiques et de maintenir en leur sein des conditions de vie acceptables pour tous.

a) Lutter contre un étalement urbain incontrôlé

La redensification des centres villes est une priorité. Elle passe en partie par une nouvelle maîtrise publique du foncier, notamment au travers de schémas prescriptifs : elle seule peut permettre d'orienter favorablement la croissance urbaine. Cette maîtrise doit être nécessairement accompagnée d'une organisation coordonnée et satisfaisante des transports de personnes et de fret.

Des mesures telles que l'abaissement des charges foncières pourraient être envisagées en faveur de zones bien situées et bien desservies. Des compensations de nature diverse pourraient être prévues pour attirer vers les sites bloqués ou en difficulté les opérateurs privés qui souvent préfèrent investir dans le périurbain.

Par ailleurs, il importe de freiner l'étalement des constructions et des zones d'activités autour des grandes métropoles.

A cet égard, la loi SRU avait instauré une règle stricte pour limiter l'urbanisation anarchique autour des agglomérations de plus de 15 000 habitants. Cette règle dite des 15 km a pour objectif d'inciter les communes qui subissaient une forte pression foncière à s'entendre pour planifier de façon cohérente leur développement en élaborant un schéma de cohérence territoriale.

Le projet de loi sur l'urbanisme, l'habitat et la construction propose d'atténuer cette règle en l'appliquant aux seules agglomérations de plus de 50 000 habitants. Le ministre de l'équipement, des transports et du logement s'est déclaré favorable au relèvement de ce seuil et a annoncé en outre que l'Etat accorderait dès 2004 une aide financière à la mise en place des SCOT.

Si cette règle peut dans certains cas très limités être assouplie, notamment pour les territoires à dominante rurale où la tradition planificatrice est assez faible et dans des zones dépourvues de pression foncière où elle conduisait à geler des territoires urbanisables, le Conseil économique et social considère que l'esprit de la loi SRU sur ce point doit être gardé.

b) Freiner les phénomènes d'exclusion de toutes sortes qui se manifestent au sein des grandes métropoles

Les situations des différents territoires urbains sont très contrastées et les territoires en difficulté (quartiers anciens, grands ensembles HLM, sites des anciennes emprises industrielles, quartiers mixtes habitat-activités…) appellent des mesures appropriées.

Néanmoins le Conseil économique et social attire l'attention sur les limites des politiques fondées sur des zonages et sur les effets pervers qu'elles peuvent avoir pour les populations des zones concernées.

Les politiques de l'habitat constituent un outil important pour lutter contre la ségrégation sociale et spatiale en favorisant l'accès au logement des catégories les plus défavorisées, la mixité des peuplements et une certaine maîtrise du développement urbain.

La localisation des grands équipements et des services ainsi que des conditions équitables d'accès à la fois par une tarification adaptée mais aussi par l'organisation d'une accessibilité aisée pour tous (horaires, accueil, desserte…), représentent également des moyens susceptibles d'assurer une plus grande solidarité et de limiter les phénomènes d'exclusion.

Il en est de même d'une gestion des transports collectifs permettant une desserte équitable des divers secteurs de l'agglomération (territoriale, temporelle et tarifaire).

Toutes ces mesures qui font nécessairement intervenir l'ensemble des politiques d'aménagement et de développement : habitat, déplacements, livraisons, équipements, vie sociale … ne pourront néanmoins être menées que dans le cadre d'une stratégie globale.

Or les délais, les modes d'élaboration et de suivi des documents de planification urbaine (schéma de cohérence territoriale, plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat…) sont disparates et ne permettent pas actuellement une véritable politique d'ensemble.

2. Organiser la gouvernance

a) Renforcer les compétences des grandes agglomérations

Le développement économique, le renouvellement et l'aménagement urbains tout comme la lutte contre les exclusions sociales nécessitent une volonté politique forte au niveau de la métropole, capable d'infléchir les tendances naturelles du marché.

Cela suppose aussi que la métropole puisse conduire une véritable politique transversale et donc qu'elle dispose des compétences dans les domaines pouvant influer sur ces questions.

Des politiques sectorielles restées aux mains de l'Etat comme le logement notamment social ou des départements comme le RMI pourraient être transférées ou déléguées aux métropoles.

b) Inciter à utiliser plus largement la communauté urbaine

L'organisation institutionnelle des grandes agglomérations ne leur permet pas de prendre véritablement une place dans le concert européen.

La formule la plus intégrée d'intercommunalité, la communauté urbaine, y est de création récente. Seules Marseille et Nantes y ont recouru. Les douze autres communautés urbaines relèvent du régime antérieur, moins contraignant quant aux transferts de compétences. Elle n'a pas été utilisée par certaines de nos grandes métropoles comme Toulouse ou Rennes.

En outre, comme pour toutes les structures intercommunales, les membres de l'organe délibératif et le président d'une communauté urbaine sont des élus au deuxième degré.

Or les compétences reconnues par la loi aux communautés urbaines recouvrent de nombreux domaines : le renforcement des solidarités entre les diverses parties de l'agglomération, l'aménagement de son territoire, son développement économique, le développement général de sa qualité urbaine… C'est au niveau de la communauté urbaine que se gère la taxe professionnelle unique (TPU). La mise en œuvre de ces compétences sera lourde de responsabilités.

Outre la question de la démocratie locale, elle peut poser des problèmes d'incohérence ou de conflits avec les communes regroupées et donner la prime à l'esprit de clocher sur l'esprit communautaire.

Le Conseil économique et social préconise de prendre des mesures incitatives, notamment financières, pour privilégier dans les grandes métropoles la formule de la communauté urbaine telle qu'elle a été définie par la loi Chevènement et de prévoir rapidement l'élection au suffrage universel direct des membres du conseil communautaire.

c) Combattre l'émiettement intercommunal

L'émiettement intercommunal pèse lourdement sur l'attractivité de nos grandes métropoles. Les intercommunalités défensives qui se créent souvent en périphérie freinent leur développement. Il n'existe en outre aucune formule intégrée permettant de gérer les communautés d'intérêts de plusieurs intercommunalités urbaines, sur des territoires pertinents en termes d'activités économiques et de potentialités de développement.

Le Conseil économique et social propose de supprimer la possibilité offerte à certaines communes d'échapper à la solidarité d'agglomération en se constituant en communauté de communes à taxe professionnelle unique.

Il encourage par ailleurs la création de nouvelles entités fédératives permettant de regrouper, lorsque cela est nécessaire, les diverses intercommunalités urbaines ou autres à l'échelle d'aires métropolitaines.

L'exemple de Nantes et de Saint-Nazaire est à cet égard significatif car il constitue un premier pas en ce sens : un schéma de cohérence territoriale a été signé par la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire avec la communauté urbaine de Nantes ainsi qu'avec deux communes adjacentes. Ce schéma porte sur un ensemble de 800 000 habitants réparti en deux pôles séparés par de grands espaces de respiration.

d) Rendre plus cohérentes entre elles les lois Voynet, Gayssot et Chevènement

La principale incohérence concerne les périmètres.

La loi Chevènement avait explicitement transféré aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines la compétence d'aménagement et d'urbanisme et par voie de conséquence l'élaboration des schémas directeurs, aujourd'hui schémas de cohérence territoriale.

La constitution des premières communautés d'agglomération, le plus souvent par transformation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants, sur des périmètres restreints a semble-t-il incité le législateur à doter les SCOT d'un outil de portage *ad hoc*. Ce faisant, ces derniers se sont dissociés des communautés : on assiste ainsi à la création de SCOT sur des échelles plus vastes que celles des communautés urbaines ou d'agglomération mais sans atteindre la taille de l'aire urbaine.

La loi Voynet quant à elle avait privilégié la notion de projet et s'était peu préoccupée des périmètres.

Si elle proposait d'assimiler l'aire urbaine, c'est-à-dire le bassin d'activités, et le périmètre d'agglomération, dans la pratique et en dépit des intentions affichées, la dualité entre territoires institutionnels et territoires pertinents subsiste. La communauté d'agglomération est un succès, en revanche, le processus d'intégration ne s'est pas développé à l'échelle de l'aire urbaine.

La même loi distinguait également deux types de territoires de projet, les pays et les agglomérations, conduisant à séparer aussi les projets, projets d'agglomération et chartes de pays. Mais la volonté de mise à niveau simultanée de l'urbain et du rural s'est souvent traduite de façon inattendue par une imbrication des deux termes (le pays urbain) plus que par une clarification de leurs frontières et de leurs fonctions.

L'exemple de « Rennes métropole » est à cet égard significatif : le périmètre de Rennes métropole, communauté d'agglomération, n'ayant pas permis d'entreprendre des projets à l'échelle de l'aire urbaine, il a fallu recourir à la création du pays de Rennes, plus vaste, pour permettre d'organiser la coopération sur un territoire plus pertinent.

Bien utilisée, cette solution a permis de mettre en cohérence les besoins de l'agglomération rennaise et ceux de son espace rural environnant. Mais la distinction entre projet d'agglomération et charte de pays peut aussi aboutir à des incohérences et à des conflits.

D'une manière générale, dans ces trois lois, l'enjeu d'échelle spatiale, le plus déterminant, ne semble pas avoir été suffisamment pris en compte et coordonné.

Le Conseil économique et social estime urgent de trouver une pertinence territoriale en terme de cohérence tant socio-économique que fiscale, qui permette de conduire des projets de développement réalistes. Il insiste sur la nécessité de redonner une place privilégiée à l'aire urbaine qui doit être le périmètre à la fois de mise en place des intercommunalités d'agglomération, d'élaboration et de mise en œuvre des projets de développement.

Aire urbaine, communautés urbaines ou d'agglomération ou structure fédérative intégrée à créer, projets d'agglomération et SCOT, doivent impérativement coïncider. Des mesures incitatives, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires, doivent être prises pour y parvenir.

Néanmoins, si les contraintes politiques locales empêchent de réaliser cette cohérence globale, le Conseil économique et social estime nécessaire de ne pas enfermer les projets d'agglomération dans des périmètres institutionnels, ceux des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines, puisqu'ils ne représentent pas alors la réalité des aires urbaines.

Il recommande en outre, afin d'harmoniser projets stratégiques (projets d'agglomération) et projets opérationnels (SCOT), d'inciter toutes les intercommunalités d'une même aire métropolitaine à préparer ensemble leur projet de territoire et à lancer en même temps un SCOT dans lequel seraient tirées les conséquences de ce projet en matière d'aménagement de l'espace, de déplacement, d'habitat, d'environnement.

Le Conseil économique et social suggère également de rapprocher plus fortement les modes de fonctionnement des pays et des agglomérations afin de rendre plus facile la complémentarité et la solidarité entre espaces urbains et espaces ruraux, notamment en permettant d'adosser au pays un maître d'ouvrage pour contractualiser.

Il recommande enfin de simplifier les procédures de reconnaissance des territoires de projet, de rendre plus faciles l'évolution des périmètres de ces territoires une fois constitués et de prévoir des modalités de mise en œuvre décentralisée, susceptibles de mieux prendre en compte la diversité des contextes territoriaux.

e) Adosser une instance « société civile » à l'organe délibératif dans les grandes métropoles

La loi Voynet avait créé des outils spécifiques, les conseils de développement, pour porter les démarches de projet et les appuyer sur une plus grande ouverture vers la société civile et sur un renforcement des démarches stratégiques pour répondre aux nouveaux défis du développement économique.

Mais la composition de ces conseils, leur organisation, leur fonctionnement sont le plus souvent dépendants des élus qui les mettent en place. Les conseils de développement n'ont, en général, pas fait la preuve de leur efficacité. Certains exemples sont cependant extrêmement positifs. Ainsi en est-il du comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes (CODESPAR) mis en place dans l'agglomération rennaise, ou du conseil de développement du Grand Lyon qui a adopté une charte de la participation.

Le Conseil économique et social estime nécessaire de renforcer, dans les grandes métropoles, les moyens et les compétences des conseils de développement de manière à leur assurer une véritable autonomie, à leur donner de réelles capacités d'expression en amont et ainsi à leur permettre de jouer pleinement leur rôle.

f) Mieux utiliser le partenariat public-privé

La maîtrise et l'accompagnement du processus de métropolisation est l'affaire de tous. Il est donc essentiel d'impliquer l'ensemble des acteurs intéressés : Etat, élus locaux, mais aussi entreprises, universités, structures de recherche… Le Conseil économique et social suggère en conséquence de mieux utiliser le partenariat public-privé.

A cet égard, il lui paraît que les chambres consulaires, qui détiennent à la fois une large connaissance du tissu économique et une compétence en matière de développement économique et de soutien aux entreprises, pourraient utilement être mises à contribution avec éventuellement des pouvoirs renforcés et un nouveau rôle de proposition.

Comme le suggérait en 2001 l'avis du Conseil économique et social sur la réforme des CCI, cette évolution implique un engagement accru de ces dernières dans les démarches de partenariats élargis et de mises en réseau ainsi que des fonctions renouvelées en particulier dans la préparation des arbitrages. Elle implique également que l'Etat détermine la participation des chambres à l'élaboration des décisions des collectivités territoriales dans les domaines touchant la vie des entreprises et l'aménagement du territoire.

g) Utiliser plus largement les agences d'urbanisme et mieux les organiser à l'échelle régionale

En raison de la diversité des problèmes rencontrés, de la multiplicité des acteurs et l'interpénétration des territoires, l'élaboration d'un projet partagé de développement territorial peut difficilement être demandé aux seuls services techniques des métropoles. Or, du fait même de ces diversités, c'est dans les métropoles que les besoins de mise en cohérence, de partenariat ou de coordination s'expriment de manière la plus nette.

La loi Voynet et la loi SRU ont confirmé les missions des agences d'urbanisme et leur rôle d'harmonisation des politiques publiques sur le territoire des aires urbaines. Outils pluridisciplinaires et partenariaux de réflexion, elles peuvent à la fois permettre l'émergence de projets et favoriser le dialogue entre les diverses composantes d'une métropole, entre les différents acteurs politiques et économiques ainsi qu'entre les collectivités territoriales concernées et l'Etat.

Le Conseil économique et social souligne la nécessité d'inciter les responsables des métropoles qui n'en disposeraient pas encore à se doter d'une agence d'urbanisme pour répondre aux besoins du développement métropolitain.

Il recommande également que la Fédération nationale des agences d'urbanisme suscite une plus large coopération entre ses membres, à l'échelle des régions ou de mini-régions, afin de créer des synergies de développement dépassant le cadre des aires urbaines et de mieux associer le développement des métropoles avec celui de leurs régions d'appartenance.

3. Redéfinir le partenariat métropoles/régions

Une organisation territoriale hiérarchisée, fondée sur le souci d'optimiser le développement global, d'éviter gaspillages et doubles emplois et de faciliter les articulations entre les niveaux de ville, est indispensable. Elle demandera du temps.

Les métropoles ont un rôle essentiel à jouer pour y parvenir. Les régions ont une responsabilité de cohérence. Cela requiert de redéfinir le dialogue et d'inventer un nouveau partenariat métropole/région.

a) Faire réaliser rapidement par les régions des schémas régionaux intégrant les métropoles

La région constitue l'échelon privilégié pour favoriser la cohésion territoriale, objectif prioritaire des politiques d'aménagement du territoire. En valorisant les relations entre les différents niveaux d'armature urbaine, les régions peuvent éviter la dissociation entre les métropoles et leur hinterland ainsi que l'éclatement des espaces.

Cependant toutes n'ont pas réalisé les schémas d'aménagement et de développement auxquels la loi les obligeait. Lorsque ces schémas sont réalisés, le calendrier d'élaboration des projets respectifs ou l'insuffisance de volonté politique des uns ou des autres ne permettent pas toujours d'articuler logique régionale et logique métropolitaine.

Le Conseil économique et social souligne la nécessité pour les régions d'accélérer leurs travaux de prospective territoriale en établissant des schémas globaux et concertés, intégrant les métropoles, leurs fonctions ainsi que leur impact sur le territoire régional et les liens à forger avec les autres villes et les espaces ruraux.

A contrario, les grandes métropoles disposent d'un poids très important, en décalage avec les moyens des régions. Ces dernières, pour certaines trop faibles tant par leurs pouvoirs que par leur poids financier, risquent d'être de moins en moins en mesure d'imposer des choix et leur vision du développement territorial à des métropoles de plus en plus indépendantes.

A cet égard, la deuxième étape de la décentralisation va renforcer les compétences et les moyens des régions.

b) Mieux articuler les divers schémas et documents de planification existants

Les divers documents de planification territoriale, missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire (MIIAT), schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire, projets d'agglomération, parce qu'ils interviennent à tous les niveaux du développement territorial, pourront faciliter à la fois l'intégration des grandes métropoles dans l'espace européen et national, leur insertion dans leur région ou leur grande zone régionale et leurs relations avec leur hinterland.

Le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'organiser une articulation correcte entre ces documents de planification tout comme il avait souligné le besoin de rendre cohérents les schémas établis au niveau des agglomérations en vue de faciliter la réalisation de leur équilibre interne.

Il suggère de rendre opposables ceux qui ne le sont pas, notamment les schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire.

c) Inciter les régions à se resituer dans des espaces interrégionaux pour favoriser l'émergence de métropoles européennes

Comme l'ont montré clairement les études réalisées par la DATAR et les missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire, les dynamiques de l'urbanisation en France font apparaître la réalité de vastes ensembles interrégionaux.

L'internationalisation des économies contraint de plus en plus les métropoles et les autres villes à coopérer pour constituer de grands ensembles urbains dont l'aire géographique porte sur plusieurs régions ou parties de régions. L'obligation de performance conduit également les entreprises à une organisation en grands bassins de consommation dans laquelle la trame régionale n'est plus une référence obligée.

L'Etat lui-même recompose ses administrations en interrégions pour les adapter aux évolutions de fonctions liées à la construction européenne d'un côté et à la décentralisation de l'autre. Dans ce contexte, le Conseil économique et social estime indispensable d'amener les régions à accepter, elles aussi, de se resituer dans des espaces interrégionaux, voire transfrontaliers. Les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) pourraient aussi selon les cas impulser ou accompagner ce mouvement.

C'est dans ce cadre que les régions pourraient ensemble mieux planifier une organisation territoriale en réseau et soutenir la constitution de métropoles de taille européenne capables d'affronter la concurrence de leurs voisines européennes.

C'est dans ce cadre également qu'elles pourraient inciter les grandes métropoles à coopérer entre elles. L'importance des grandes métropoles tient en effet pour une large part à la qualité des synergies et des complémentarités qu'elles sont capables de développer avec les autres grandes métropoles nationales, mais aussi avec celles de leur espace géographique interrégional.

Or elles font souvent cavalier seul et se posent plutôt en situation d'opposition que de complémentarité alors que dans la concurrence avec les grandes villes européennes, elles auraient tout intérêt à conjuguer leurs atouts.

C'est le cas de Toulouse et Bordeaux face aux grandes villes espagnoles. La mise en place d'un réseau de transport rapide et efficace est néanmoins indispensable pour relier ces deux villes entre elles et avec les villes de leur hinterland. C'est également le cas de Marseille et Lyon dont l'alliance apporterait à Lyon un partenaire ouvert sur la Méditerranée et à Marseille l'hinterland dont elle a besoin en tant que ville portuaire.

La recherche de cohérence entre projet métropolitain et SRADT ne devrait donc pas seulement concerner la région dont la métropole est souvent la capitale régionale, mais être étendue à l'ensemble des régions qui constituent l'espace d'influence de chaque grande métropole. Malgré la définition sans doute trop centralisée de leurs périmètres, les MIIAT, sous réserve de quelques assouplissements, pourraient constituer les cadres de ces cohérences.

d) Faire fonctionner des réseaux de villes

La France ne compte que quatre agglomérations millionnaires. Nombre de villes restent encore trop faibles par rapport à leurs voisines européennes. Elles ont donc intérêt à envisager de fédérer entre elles leurs efforts. Les grandes métropoles et les régions doivent les y aider.

Ces villes peuvent s'allier dans la perspective de constituer des métropoles bipolaires : c'est par exemple le cas de Nantes et Saint-Nazaire, de Rouen et Le Havre, de Metz et Nancy…

Elles ont aussi intérêt à coopérer au sein d'un réseau de villes, soit autour d'une grande métropole tête de pont (comme l'ont fait Lille avec le réseau Raphaël, Lyon avec les chefs-lieux de canton de Rhône-Alpes, ou comme devraient le faire Toulouse ou Marseille), soit là où il n'existe pas de grande métropole, dans le cadre d'un réseau d'alliances entre villes séparées sans leadership (comme l'ont fait Poitiers, Niort, La Rochelle et Angoulême ou devraient le faire les villes du Languedoc-Roussillon, de l'espace littoral méditerranéen ou de la Côte d'Azur).

De telles alliances doivent permettre à la fois de rechercher une masse critique suffisante et de jouer sur les complémentarités. Notamment, au sein d'un même ensemble urbain, chaque ville doit pouvoir faire valoir son point fort et, au sein d'un même grand ensemble géographique, les vocations des différents réseaux doivent pouvoir s'affirmer les unes par rapport aux autres.

Le Conseil économique et social estime que ces alliances, indispensables pour un maillage équilibré du territoire, doivent être encouragées. Il souhaite que désormais elles aient un caractère plus opérationnel que politique et insiste sur la nécessité de leur donner véritablement un contenu.

e) Faire émerger des pôles d'activités en milieu rural

Il appartient également aux grandes métropoles et aux régions de favoriser, par la contractualisation, l'émergence de pôles d'activités en milieu rural, dans les bourgs et les villes moyennes.

Dans ce but, le Conseil économique et social pourrait être utilement saisi pour avis sur le projet de loi relatif au développement du monde rural.

4. Renforcer la contractualisation entre Etat et grandes métropoles

L'Etat devrait jouer un rôle de régulation face aux logiques opposées qui sous-tendent le développement de nos grandes métropoles : leur insertion dans l'espace régional et interrégional, leur intégration dans l'espace européen.

Compte tenu de leur indépendance croissante vis-à-vis de leur hinterland et de leur région, il est indispensable que l'Etat leur impose des obligations de cohérence et de solidarité.

Compte tenu du rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la compétition européenne, il est aussi souhaitable que l'Etat leur apporte un appui spécifique dans le cadre d'une stratégie nationale concertée.

Cette régulation pourrait être organisée par la contractualisation.

a) Inciter à la conclusion de contrats d'objectifs entre l'Etat et les grandes métropoles

Peu de métropoles ont actuellement contracté avec l'Etat sauf pour des opérations ponctuelles.

Les grandes métropoles devraient devenir des interlocuteurs privilégiés dans les procédures de contractualisation et l'Etat devrait signer avec elles des contrats d'objectifs établis en partenariat avec les régions.

A cet égard, le Conseil économique et social approuve la récente décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) visant à aider Strasbourg à renforcer sa vocation de capitale européenne : renouvellement du contrat triennal, amélioration de la desserte aérienne de Strasbourg et mise en place d'un plan de référence destiné à conforter sur le long terme les fonctions internationales de la capitale alsacienne.

Le Conseil économique et social rappelle néanmoins l'urgence de relier Strasbourg, siège de plusieurs institutions européennes, aux grandes villes d'Europe et à la capitale française également par TGV.

b) Des contrats pour dix ans

Ces contrats devraient engager les partenaires sur une période suffisamment longue pour permettre à la métropole de réaliser des opérations d'envergure, de construire des infrastructures lourdes et d'assurer la continuité de son développement. Ils pourraient être conclus pour une période de dix ans, avec éventuellement des phases intermédiaires d'évaluation et d'adaptation au bout de trois ou six ans par exemple.

c) Portant sur des éléments structurants

Ces contrats devraient porter sur des éléments structurants de nature à renforcer l'attractivité de la métropole : nœuds d'infrastructures, gare TGV, aéroport, canaux, centres de recherche publics et privés, équipements culturels…

d) Comportant des contreparties de la part des métropoles

Le Conseil économique et social estime que la signature du contrat d'objectifs avec l'Etat devrait être subordonnée à l'engagement de la grande métropole d'agir en faveur d'une plus grande cohésion sociale et de consentir un effort particulier en direction de son hinterland.

La métropole pourrait, de façon solidaire, délocaliser au profit des villes de son environnement géographique certaines des fonctions qu'elle exerçait auparavant. Elle recentrerait ainsi ses activités sur les fonctions d'excellence et donnerait à ces villes secondaires de nouvelles opportunités de se développer. De la même manière, la métropole pourrait s'engager à apporter son appui aux pôles d'activités qui émergeraient en milieu rural.

5. Créer de véritables métropoles transfrontalières

Les grandes métropoles transfrontalières comme Lille ou Strasbourg rencontrent des difficultés pour coopérer avec leurs voisines étrangères et assumer leur rôle de métropoles européennes. Ces difficultés tiennent aux différences existant entre les législations françaises et celles des autres pays européens en matière d'urbanisme, de fiscalité, de compétences des collectivités…

Or l'aménagement du territoire européen selon une logique polycentrique exige que les solidarités au sein d'espaces métropolitains dépassent les frontières géographiques et que la coopération s'intensifie au niveau des espaces transfrontaliers.

La DATAR met aujourd'hui l'accent sur la nécessité de renforcer les ensembles transfrontaliers ou transnationaux pouvant regrouper des territoires appartenant à plusieurs pays de l'Union en fonctions d'affinités économiques, géographiques, environnementales ou culturelles.

Ces ensembles peuvent favoriser la construction d'axes de développement transnationaux autour de grandes infrastructures et faciliter le renforcement des réseaux de coopération (ports par exemple).

Ils peuvent aussi offrir un cadre pour donner une taille critique à un réseau de villes ou pour renforcer l'attractivité des métropoles candidates pour un rang européen en réduisant les rivalités transfrontalières à condition que les obstacles juridiques qui freinent la coopération de part et d'autre des frontières soient levés.

Pour consolider les coopérations thématiques existantes (aménagement urbain) et/ou entre réseaux économiques, le Conseil économique et social suggère que soient inventés des outils juridiques et financiers de nature à favoriser la coopération dans ces zones.

Ces outils pourraient être expérimentés dans l'attente et avec la perspective de créer un véritable instrument de coopération de droit européen. Il appartiendra à l'Etat d'organiser les mécanismes de suivi et d'évaluation d'une telle expérimentation.

En conclusion, l'émergence de grandes métropoles, indispensables à l'attractivité de la France, suppose l'instauration de partenariats nouveaux avec l'Europe, l'Etat, les régions. Elle nécessite tout autant la mise en place de véritables moyens de gouvernance métropolitaine.

Plus généralement, c'est par la recherche de la complémentarité, du développement endogène, de la cohésion économique et sociale, de la réconciliation entre l'urbain et le rural, que nos territoires, et principalement nos métropoles, trouveront pleinement leur place dans la compétition européenne et mondiale.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*162*
Ont voté pour.....*148*
Se sont abstenus.....*14*

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 148

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, de Beaumesnil, Jean-Pierre Boisson, Bros, Cazaubon, Despey, Ducroquet, Ferré, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Szydlowski, Thévenot, Vanier, Vasseur.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Bury, Denizard, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decaillon, Decisier, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, M. Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Devy, Dossetto, Gamblin, Mme Hofman, MM. Jayer, Quentin, Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Fabien, Gata, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bennahmias, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Maffioli, Navarro, MM. Piazza-Alessandrini, Pompidou, Schapira, Mme Steinberg, M. Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Edouard, Fresse, Guimet, Laune, Mme Lebatard.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Masanet.

Se sont abstenus : 14

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bonnet, Mmes Le Galiot-Barrey, Pailler, MM. Didier Robert, Souchon.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le phénomène d'urbanisation est un fait majeur du monde moderne, que personne ne songerait à contester, de même du reste que celui de la métropolisation.

Phénomène incontestable, et peut-être aussi incontournable pour qui veut demeurer un pôle attractif au niveau européen, voire mondial et s'insérer dans un maillage dynamique et porteur. Les métropoles doivent être conscientes de cette situation et rechercher la dimension qui leur permettra de soutenir la concurrence des grandes villes européennes, tout en restant très vigilantes sur l'apparition des effets pernicieux liés à toute concentration. Il en va de l'attractivité même de la France au sein de l'Europe.

Toutefois, et parce qu'elle trouve sa place au sein de notre organisation territoriale, la métropole ne peut s'abstraire de son environnement. Elle doit même penser son développement en fonction de son arrière-pays. L'aménagement du territoire ne peut pas se segmenter entre les zones urbaines d'un côté et le rural de l'autre. Un maillage étroit doit relier l'un à l'autre, rendu nécessaire par la complexité des structures territoriales.

La force d'un territoire, c'est la circulation des hommes, des savoirs et des richesses sur sa totalité. Il faut préserver les chances des espaces ruraux qui, demain, peuvent être les acteurs du développement économique postindustriel, à condition bien sûr qu'ils bénéficient des infrastructures suffisantes, des voies de communication nécessaires et d'un accès compétitif aux nouvelles technologies de l'information. Cela n'est malheureusement pas toujours le cas. Pourtant, l'essor des réseaux d'information ou la recherche de lieux alternatifs d'implantation peuvent contribuer à ouvrir de nouvelles perspectives à certains territoires (voir l'exemple de Millau qui a développé une zone économique très porteuse à partir des TIC).

La recherche d'un nouveau cadre à la dynamique métropolitaine conduit fort logiquement à engager une réflexion nouvelle sur l'organisation de notre territoire.

L'avis met en avant le rôle de la région pour optimiser le développement global du territoire et comme point de rencontre entre les démarches ascendantes et descendantes. Il suggère même un regroupement de ces régions. Cela peut être intéressant dans l'optique de construire des espaces compétitifs au niveau européen.

Cela ne doit toutefois pas masquer le besoin de proximité des populations. Des structures proches des lieux de vie et des repères des personnes doivent être maintenues de façon impérative. Le rôle du département notamment dans le domaine social est à cet égard tout à fait significatif de même que celui du

conseiller général. Très bien identifiés des populations locales, proches des besoins des citoyens, les conseillers généraux sont, en milieu rural, même si cela n'est plus vrai en zone urbaine, un rouage nécessaire de la vie des territoires. Il en est de même du rôle des maires, d'où nos réserves sur l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires.

Renforcer le rôle des régions peut être porteur de dynamiques nouvelles mais aussi de déséquilibres profonds, tant les territoires présentent des niveaux de richesses disparates. Des mécanismes de péréquation devront être mis en place pour corriger ces effets. Les plus petites d'entre elles, celles qui sont peu peuplées ou insuffisamment développées sur le plan économique, ne doivent pas être entraînées dans une spirale négative. L'Etat doit retrouver le rôle de garant des équilibres territoriaux qui s'est progressivement émoussé depuis les lois de décentralisation.

L'aménagement de tout le territoire n'a jamais été aussi essentiel à la création d'une France forte et dynamique. A ce sujet nous attendons beaucoup du projet de loi rural en préparation.

Groupe de l'artisanat

Située au carrefour des logiques régionales, nationales et mondiales, la métropolisation interroge non seulement pour ses effets positifs sur la création de richesses et ceux plus négatifs en terme de concentration des exclusions, mais aussi pour son impact sur l'organisation à venir des territoires.

Dans la mesure où malheureusement le choix de vivre en ville est plus souvent subi que choisi, la reconnaissance du fait urbain au travers des 80% de la population résidant en ville doit être nuancée ainsi que l'affirmation suivant laquelle la métropolisation serait un phénomène inéluctable, tout en étant conscient, malgré tout, de son importance dans le contexte actuel de la restructuration territoriale de la France.

Favorable à l'ouverture sur l'extérieur pour les effets induits sur le développement des activités artisanales, le groupe de l'artisanat est par contre plus réservé sur la concentration autour de grandes métropoles pour atteindre la taille européenne en raison des risques d'accentuation des exclusions. Il faut savoir en effet que ces formes d'urbanisation engendrent de manière systématique une augmentation des valeurs foncières bien au-delà des valeurs de fonds de commerce, reléguant de ce fait en périphérie la plupart des activités structurantes des villes.

Pour l'avoir parfaitement identifié dans une saisine sur « l'équilibre des fonctions dans la ville pour une meilleure qualité de vie », le groupe de l'artisanat estime nécessaire de maîtriser l'étalement urbain pour éviter la dilution du lien social et maintenir ainsi la sécurité et la cohésion sociale.

Les actions de politique foncière et de révision de la loi SRU en matière de seuil, vont dans le bon sens de même que les critiques formulées à l'égard des politiques de zonages qui accentuent les contrastes entre territoires en difficultés.

Toutefois, il est vrai qu'un certain nombre de dysfonctionnements liés à la multitude de textes en vigueur et au chevauchement des périmètres de projets ou de niveaux de compétences nuisent à la cohérence des décisions et à la dynamique des territoires.

Par ailleurs, il est paradoxal d'être confronté à des budgets 2 à 4 fois supérieurs en métropole par rapport à ceux gérés par les régions auxquelles elles appartiennent sans que l'on s'interroge sur le bien-fondé de ces instances décisionnelles.

Conscient de la nécessité d'avancer quelques pistes pour mieux articuler l'organisation spatiale de la France à celle recommandée au niveau du schéma de développement de l'espace communautaire, le groupe de l'artisanat regrette que cet avis crée encore une nouvelle strate sans parallèlement proposer clairement la suppression d'une autre.

Le fait de préconiser d'une part la redéfinition du partenariat métropoles/régions et d'autre part de renforcer la contractualisation Etat/ grandes métropoles laisse entrevoir à terme un glissement vers de nouveaux regroupements dont la métropole serait l'épicentre sans qu'ait été précisé ce que deviendraient, dans cette configuration, les communes, les cantons, les pays, les départements et les régions.

Par contre, l'idée chère à la DATAR d'une France en six ensembles transparaît de plus en plus en filigrane au travers de ces partenariats Etat/métropoles et ne manque pas d'inquiéter le secteur de l'artisanat.

L'artisanat, globalement identifié sous la forme d'activités de proximité au plus près des consommateurs et des clients, craint dans cette perspective de perdre un peu plus de son âme et surtout de ne plus pouvoir identifier ses interlocuteurs.

Attaché à une vision territoriale plus humaniste pour compenser cette tendance à la globalisation que traduit justement cette métropolisation, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

L'avis souligne très justement que la métropolisation est « la traduction urbaine de la globalisation ». Ce phénomène est donc ce qui va accompagner le développement de notre territoire. Il convient dès lors de s'interroger sur les conséquences du renforcement d'un tel processus et sur les moyens possibles pour que nos concitoyens et notre territoire en sortent confortés.

La création de grandes unités urbaines favorise indiscutablement le développement dans tous les domaines, et structure utilement les territoires. Cependant, des dérives dans leur croissance engendrent des effets pervers : une

concentration anarchique, l'isolement de ces métropoles face à leur hinterland, une recentralisation des pouvoirs locaux dans la métropole, une ségrégation spatiale et sociale…

Le renforcement utile de la métropolisation pose également le problème du rapport de ces unités urbaines avec les autres collectivités territoriales. Les agglomérations se sentent peu prises en compte dans l'organisation du territoire et la décentralisation qui s'annonce ne leur donne pas la place qui conviendrait à l'importance de leur rôle. Face aux régions et encore davantage face aux départements, ces espaces urbains concentrant d'importantes richesses financières, intellectuelles, se sentent à l'étroit et on voit naître ici et là de véritables conflits dans l'exercice de compétences. Ces unités urbaines ont par ailleurs tendance à se lier davantage avec des réseaux de ville, des métropoles au niveau national, européen, international. Il serait urgent de réfléchir à la mise en cohérence de l'organisation administrative et politique de notre territoire, avec le poids démographique et économique de ces différents espaces.

Afin que le processus de métropolisation constitue une vraie richesse, et un aiguillon pour le développement de tous, il nous semble que deux conditions doivent être remplies : faire preuve d'une volonté politique forte et mettre en place une démocratisation qui mobilise les citoyens.

Les élus doivent bâtir une vraie prospective de développement de la métropole à dix, vingt ans en anticipant sur son extension, avec la participation des populations concernées. Ce qui suppose, notamment, de faire des réserves foncières, de rechercher la mixité sociale, de penser le développement de la métropole dans l'ensemble de son espace d'implantation régionale, en particulier en lien avec les autres villes et l'espace rural environnant. Il faut un vrai courage politique, car la maîtrise est toujours menacée. On voit bien la difficulté dans ces grandes communautés urbaines de répartir des logements sociaux, même de façon timide, sur l'ensemble de l'agglomération, d'établir des péréquations au bénéfice de communes moins favorisées.

La deuxième condition est celle de la gouvernance. Ces grandes métropoles concentrent des populations à fort potentiel intellectuel qui revendiquent une participation au destin de leur ville ou quartier. Mais elles abritent également des populations marginalisées dans des quartiers en difficulté et, si elles veulent réduire la ségrégation et travailler à l'intégration de ces populations, il est capital de leur donner des moyens réels de participation à la vie de la cité et à son devenir. Ce qui suppose de la part des élus de mettre à disposition une information claire, y compris dans le domaine budgétaire. Il leur faut reconnaître la validité de certaines propositions avancées par la population, en tenir compte, élément indispensable de crédibilité des procédures de participation.

Il convient d'établir une discrimination positive en faveur de ceux qui sont les plus éloignés de la vie locale. Cependant, dans une métropole, peut-être plus qu'ailleurs, la participation des citoyens est entravée par l'empilement des différents niveaux d'organisation où elle est censée être organisée : conseils de

quartier, conseils d'arrondissement, conseils de développement pour la communauté urbaine. Le citoyen a de plus en plus de mal à identifier les compétences, donc les décideurs, de plus, l'évolution permanente de la législation ne facilite rien. Ces métropoles doivent inventer les modes de participation adaptées à des populations très différenciées. Des lieux de formation communs aux élus, techniciens, associations, habitants peuvent aider à mieux trouver des méthodes de travail pour les uns et les autres. Il existe déjà des « écoles de démocratie », des « ateliers de la démocratie », des « universités du citoyen ». La modernisation de nos agglomérations passe aussi par de nouvelles pratiques d'implication des citoyens. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis pose une série de questions essentielles, non seulement sur la structuration du territoire mais aussi sur son organisation administrative et son attractivité.

La CFDT partage le constat de départ : la France ne compte, en dehors de Paris, qu'une seule métropole de niveau européen ; cette situation handicape l'attractivité de nos régions et de l'ensemble du territoire. En effet, par la concentration et la mise en synergie d'activités stratégiques, les grandes métropoles constituent de formidables moteurs du développement économique, social et culturel. Dans un contexte de globalisation, elles constituent aussi les principales ouvertures des territoires sur le monde.

L'avis analyse bien les conditions de l'émergence de six ou sept grandes métropoles françaises et de leur effet d'entraînement pour le territoire.

Même si cela ne constitue pas le cœur du sujet, il n'élude pas la question de la qualité urbaine. La CFDT se prononce pour un décloisonnement des politiques liées à la ville : il s'agit de passer définitivement d'une politique des quartiers à une politique d'ensemble, d'associer les projets d'urbanisme, l'action économique et les schémas de transports collectifs, de coordonner les politiques foncières urbaines et périurbaines…

L'avis insiste à juste titre sur le nécessaire renforcement des relations entre les métropoles et leur hinterland. Les grandes métropoles ont besoin des territoires environnants pour atteindre une dimension européenne. Ces territoires ont besoin de métropoles fortes qui, articulées à des réseaux de villes moyennes, irriguent l'ensemble du territoire. Si ces dernières ne s'inscrivaient que dans des relations internationales en se coupant de leur environnement, elles ne joueraient pas leur rôle.

L'avis pointe avec pertinence les verrous administratifs mais aussi culturels qui freinent le phénomène de métropolisation. La France dont la population est à 80 % urbaine a conservé une organisation administrative héritée du 19ème siècle rural. Cette organisation a deux défauts. Sa complexité, issue des créations successives de nouvelles structures sans jamais renoncer aux anciennes, a un coût en terme d'efficacité. Elle est surtout inadaptée : les grandes agglomérations

qui regroupent une majorité de la population et des activités pèsent moins dans la représentation départementale, sénatoriale, voire à l'Assemblée nationale, que la multitude de communes rurales.

La CFDT souhaite que les pistes de réforme des structures administratives et de la contractualisation, esquissées dans l'avis, soient approfondies par le Conseil économique et social. Elle considère que la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le gouvernement devrait être l'occasion d'une véritable remise à plat. Cette décentralisation ne sera que partielle sans l'émergence de grandes métropoles. Articulées aux régions, ces dernières devraient constituer les bases d'une nouvelle organisation du territoire. Il est temps de prendre en compte, dans le découpage administratif comme dans le processus de schémas prospectifs et de contractualisation, les notions d'aire urbaine et d'aires d'influences - interrégionales et parfois transfrontalières - des métropoles en devenir.

En accord avec les analyses et propositions présentées, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC a été sensible à l'attention prêtée par le Conseil économique et social aux initiatives que les métropoles entreprennent ou devront développer pour structurer le territoire et pour relever le défi économique européen.

La faiblesse des villes françaises par rapport à l'ensemble des villes de taille européenne persiste.

Le rapport et l'avis replacent la ville au coeur de la doctrine de l'aménagement du territoire. En effet, pour construire des métropoles françaises attractives, ouvertes sur l'Europe et capables de dynamiser leur hinterland, il est important de maîtriser le développement urbain, d'organiser la gouvernance, de redéfinir le partenariat entre les métropoles et les régions, de renforcer la contractualisation entre l'Etat et les grandes métropoles. Une attention particulière doit être portée pour la création de véritables métropoles transfrontalières.

Il est primordial de définir de nouveaux rapports entre la politique de l'habitat et la politique de l'urbanisme, afin de retrouver une véritable cohésion sociale urbaine. Dans cette perspective, le projet d'avis formule des propositions auxquelles notre groupe ne peut que souscrire.

Les métropoles doivent trouver la manière de mieux gérer leur développement. L'avis propose de promouvoir la « gouvernance métropolitaine ». Dans cette perspective, la métropole doit pouvoir disposer de nouvelles compétences afin qu'elle puisse mener une véritable politique transversale. Les métropoles doivent être au cœur du processus de décentralisation.

L'aménagement du territoire a besoin d'incitations et de moyens puissants. La fiscalité locale est la clef de voûte de la poursuite cohérente de la décentralisation. Il n'en demeure pas moins qu'elle doit être accompagnée d'une réduction proportionnelle de la fiscalité nationale. Dans ce contexte, la déconcentration doit aller de pair avec la décentralisation, et leur réussite dépend de la qualité et de l'efficacité du service public qui est un atout prépondérant de la compétitivité d'un territoire.

D'autres propositions visent à mieux utiliser la communauté urbaine. Dans ce but, il est nécessaire de fixer des objectifs clairs, afin de simplifier la fiscalité locale, de clarifier les responsabilités, de rendre lisible le système tant pour l'élu que pour le citoyen et le contribuable, et de s'orienter vers une meilleure efficacité des interventions économiques et sociales des collectivités.

Par ailleurs, nous considérons qu'il faut rendre plus cohérentes entre elles les lois Voynet, Gayssot et Chevènement. Ces lois peuvent apporter beaucoup. Encore faut-il que la liaison entre chacune d'entre elles soit bien claire. Or, comme l'avis le dénonce, ce n'est pas toujours le cas et de fortes contradictions persistent.

La deuxième étape de la décentralisation va renforcer les compétences et les moyens des régions. Dans cette perspective, il faudra redéfinir le dialogue et instaurer un nouveau partenariat métropole-région. Les préconisations de l'avis sont de bon sens et nous y souscrivons.

Les grandes villes doivent élargir les mailles du réseau avec les autres villes. Les métropoles doivent être partie prenante d'un maillage européen équilibré s'inscrivant dans des politiques de coopération transfrontalières et transnationales et favorisant la cohésion territoriale.

Enfin, s'il est nécessaire de renforcer les interconnexions des métropoles avec et dans leurs hinterlands, il ne faut pas oublier les arrière-pays. Il est donc aussi urgent de se préoccuper du devenir de l'espace rural depuis son secteur périurbain menacé par la prolifération des agglomérations jusqu'à la montagne menacée de désertification.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

En quelques décennies, notre pays s'est profondément transformé, l'agriculture est en pleine mutation, la cellule familiale a évolué ; l'extension du salariat, notamment féminin, l'élévation du niveau de formation, l'accès de chacun à une diversité des médias, le fait que nous soyons devenus massivement urbains, n'ont pas été sans conséquences. Il est impératif de mettre en phase le pays réel et son organisation.

Le groupe de la CFTC partage la remarque selon laquelle il est souhaitable que les agglomérations et leurs populations puissent être prises en compte dans toutes les instances représentatives et à tous les niveaux. Il pense qu'il faut

soutenir le mouvement de métropolisation tout en le maîtrisant et en évitant la technique du « mille-feuilles », cela ne peut se faire que par une réflexion prospective préalable entre les différents acteurs.

Il faut construire des métropoles attractives, solidaires dans la complémentarité entre espaces urbains et ruraux, en permettant d'avoir un maître d'ouvrage pour contractualiser… Ces métropoles, outre leurs fonctions économiques, doivent participer à l'instauration de conditions de vie acceptables, en redensifiant les centres villes, et en organisant une communauté permettant d'entreprendre des projets de coopération sur un territoire pertinent. Pour ce faire, il faut redéfinir une nouvelle maîtrise publique du foncier, notamment au travers de schémas prescriptifs, répondant ainsi à un mixage social et spatial des catégories les plus défavorisées et à une certaine maîtrise du développement urbain.

Concernant la gouvernance, le groupe de la CFTC comprend le sens donné à la proposition d'attribuer des politiques sectorielles aux métropoles. Mais il affirme son désaccord en ce qui concerne le transfert du RMI. En effet, il lui apparaît utile de rappeler que les CAF, administrées par les partenaires sociaux, ont toute légitimité pour continuer à gérer ce minima social. La proximité acquise par un réseau décentralisé au plus près des assurés sociaux a fait ses preuves. De plus, la gestion du RMI par le réseau CAF est une garantie pour l'allocataire en terme d'égalité et de neutralité dans le service. Pour le groupe de la CFTC, le RMI ne peut se concevoir que dans le cadre d'un principe d'égalité et de solidarité, et doit, pour cette raison, faire l'objet d'une réglementation nationale.

Concernant la définition des périmètres, et dans un esprit de mieux agir ensemble, le groupe de la CFTC privilégie la notion de projet permettant de trouver une pertinence territoriale dans une cohérence tant socio-économique que fiscale. L'organisation des projets doit reposer sur des espaces caractérisés par de fortes solidarités humaines, sociales et économiques.

Le groupe de la CFTC approuve pleinement l'orientation d'adosser une instance « société civile » à l'organe délibératif pour un renforcement des démarches stratégiques et répondre ainsi aux nouveaux défis du développement économique.

Concernant le partenariat métropoles-région, il doit se mettre en place afin de répondre à la nécessité, pour les régions, d'engager une planification territoriale qui devrait être opposable.

En revanche, le groupe de la CFTC s'interroge sur la préconisation de donner la possibilité aux métropoles de contractualiser directement avec l'Etat. Il pense plutôt que le développement de ces métropoles doit s'inscrire dans le cadre de la planification territoriale dans l'esprit développé avec succès par l'intercommunalité, la maturation de l'institution régionale et la définition de stratégies interrégionales. Cette perspective appelle une redistribution des rôles entre collectivités, une meilleure association des citoyens et un Etat garant de la

cohésion nationale et attentif à la mise en œuvre d'un développement solidaire de tous les territoires.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Depuis maintenant plusieurs décennies, la concentration urbaine tant au Nord qu'au Sud de notre planète est un phénomène structurant des sociétés. Si cette concentration des populations dans des métropoles est le reflet du dynamisme et de l'attraction des villes, elle peut être dans le même temps source de tensions, d'éclatement des temps sociaux, de dégradation de l'environnement voire d'exclusions sociales.

L'existence et le développement de métropoles attractives doivent être soutenus, mais il faut parallèlement soutenir les réseaux de villes petites et moyennes, ce sont des appuis pour un développement durable et solidaire. Il ne saurait y avoir croissance et développement durable de ces métropoles sans une prise en compte de l'ensemble des populations concernées, celles qui y vivent comme celles dont elles dépendent. La promotion des métropoles doit aller de pair avec celles d'un cadre de vie et de rythmes de vie de qualité. Le rapport de Jean-Paul Bailly sur le temps des villes formule des analyses et des préconisations qui gardent toute leur pertinence en la matière.

Cela rend nécessaire de fortes politiques publiques en matière économique, sociale et environnementale. Nous voulons réaffirmer le rôle des services publics comme l'un des éléments structurants du développement solidaire du territoire métropolitain, faute de quoi les inégalités sociales et territoriales s'accentueront à l'intérieur même des métropoles.

A côté des mesures institutionnelles ou de politiques publiques préconisées dans l'avis, manquent selon nous les réflexions à entreprendre pour aller dans le sens d'une véritable responsabilisation des entreprises vis-à-vis de leurs territoires : les exemples récents de fermetures brutales d'entreprises, voire de sites industriels entiers remettant en cause des années de développement urbain sans qu'aucun examen n'ait pu être effectué avec les populations concernées en amont des décisions, montrent le chemin qu'il reste à parcourir dans ce domaine. Nous pensons donc utile d'examiner quels dispositifs pourraient être mis en œuvre pour rendre opérationnelle cette nécessaire responsabilité territoriale des entreprises, et faire en sorte que les entreprises soient partie prenante de coopérations pour l'aménagement du territoire. Cela pourrait être l'objet d'une étude ou d'un rapport futur de notre conseil.

Le groupe de la CGT partage la proposition visant à constituer une instance « société civile » à côté de l'organe délibératif dans les grandes métropoles. De même, l'accent mis sur le rôle des CESR et des conseils de développement, à condition que des moyens leur soient attribués, est la condition essentielle de la gouvernance préconisée. Les différents acteurs, et notamment les acteurs

syndicaux, doivent en effet être associés à l'évaluation des politiques publiques, dans et hors de l'entreprise.

Le rapport et l'avis proposés ouvrent deux séries d'interrogations :

- l'une, explicite, sur la représentation des populations urbaines dans notre système institutionnel et politique en ce début du XXI^{ème} siècle : le cadre de notre démocratie doit en effet se renouveler pour tenir compte des réalités d'aujourd'hui, faute de quoi nous alimenterons la crise de la politique et des systèmes de représentation ;
- l'autre, plus implicite, porte sur l'efficacité des outils actuels d'aménagement du territoire. En ce moment de nouvelle étape de la décentralisation, il devient impérieux de repenser les mécanismes de péréquation et de redistribution à l'échelle nationale, sinon ce sont les inégalités entre régions, mais surtout à l'intérieur des régions qui vont s'accroître. Nous avons besoin de politiques publiques fortes pour permettre une véritable solidarité entre et dans les territoires.

Le groupe de la CGT a voté cet avis.

Groupe de la CGT-FO

L'enjeu de ce projet d'avis est de permettre la constitution d'un environnement propice à maîtriser le phénomène d'urbanisation dans toutes ses dimensions.

Le rapport montre bien l'évolution intervenue avec une densification des sites industriels faisant naître, à l'échelle infra-urbaine, des infrastructures de transports et d'habitats collectifs souvent désordonnés.

Le rapporteur rappelle justement l'alliance du développement industriel et de la ville alors que les campagnes voyaient se réduire les effectifs de paysans. Cela s'est traduit de manière significative par une désertification de certains territoires, affectant plus particulièrement, dans les zones rurales, celles qui sont restées hors du développement industriel. De cela a résulté une altération de l'équilibre du territoire national avec la concentration réalisée autour de pôles de croissance nés de l'industrie et du tertiaire l'accompagnant.

Cela met l'accent sur le fait que c'est la disposition des fonctions tertiaires et intellectuelles supérieures qui fondent désormais la prééminence de la métropole. La coexistence en son sein de ces fonctions et de toutes les autres concernant des populations de la plus grande hétérogénéité rend nécessairement le gouvernement des métropoles délicat avec des risques permanents de divergence.

Quasi mécaniquement, le rapport met également en évidence l'essor de certaines régions ou agglomérations. Cela n'a pas évité les discriminations et exclusions sociales. Les transformations des firmes et des entreprises industrielles ont souvent conduit à sélectionner une main-d'œuvre qualifiée, envoyant les travailleurs non qualifiés au chômage. On peut ici évoquer des

effets collatéraux de politique publique dynamique créant de nouvelles inégalités spatiales.

En résumé, l'implantation des firmes dans les territoires les plus denses, dotés de biens publics formels et informels, a engendré un phénomène cumulatif tendant à devenir exponentiel. Au résultat se trouvent créées des distorsions dans l'attractivité des territoires.

Là apparaît un effet pervers de l'action publique. En utilisant la fiscalité incitative, les pouvoirs publics se privent en effet de recettes et limitent leurs capacités d'investissement de long terme.

A ce stade se pose la question du rôle de la puissance publique que sa dérive libérale dépouille de moyens de régulation au moment où la régionalisation-décentralisation peut libérer des concurrences sauvages entre collectivités dotées de pouvoirs étendus.

Si l'idée d'un maillage équilibré du territoire susceptible d'agir en faveur d'une plus grande cohésion sociale passe par la complémentarité des structures, Union européenne, Etat, région, la notion de contractualisation nous interroge.

Le contrat n'est pas la loi. Même à supposer qu'il soit l'outil moderne de la gestion territoriale, il ne permet pas à lui seul de réunir les moyens budgétaires pour réaliser des opérations d'envergure nécessaires au maintien et au développement harmonieux des métropoles.

L'Etat doit conserver un rôle que quiconque ne saurait tenir à sa place.

D'ailleurs, la France n'étant pas un Etat fédéral, il n'y a pas d'autre solution que d'engager une politique volontariste nationale que seul l'Etat peut mettre en œuvre. Aussi le groupe Force ouvrière n'est pas convaincu que le rôle des CESR soit d'accompagner les mouvements de recomposition interrégionale en lieu et place des élus de la Nation.

Enfin, au moment où se discute l'avenir du Plan, il semble que son éviction du projet d'avis soit une erreur. La restructuration du territoire peut-elle se passer de prospective et d'évaluation ?

Même s'il le considère incomplet et sur certains points contestable, le groupe FO salue le travail réalisé et, à ce titre, a voté l'avis.

Groupe de la coopération

La mondialisation ne se décrète pas. Elle se fait. De la même façon, la métropolisation est, comme le souligne l'avis, la résultante de phénomènes économiques nés de la globalisation. Malgré un certain rééquilibrage, la domination parisienne demeure et peu de métropoles régionales d'équilibre de dimension européenne s'affirment. Beaucoup reste donc à faire.

Le groupe de la coopération souligne que l'avis aurait délivré ce message avec plus de force s'il s'était inscrit dans la réforme engagée de la décentralisation qui est de première importance pour l'avenir des

agglomérations. En effet, la reconnaissance de l'institution régionale accompagnée d'un élargissement proportionné de ses compétences et d'un transfert de moyens, est de nature à rapprocher les centres de décision des acteurs et à accélérer le développement des activités et l'aménagement des territoires. Articuler notre pays autour de couples régions-agglomérations irrigués par des zones péri-urbaines et rurales attractives nous semble la voie. Elle facilitera la prise d'initiatives et renforcera la cohésion sociale par un maillage des territoires et des activités qui les animent.

Dans cette perspective, le groupe de la coopération regrette que l'avis fasse l'impasse de l'apport particulier que représente l'espace rural. Cet espace est rejeté dans l'anonymat de l'« arrière-pays », des « territoires reculés » et de l'« hinterland ». Pourtant l'avis recommande, à juste titre, de ne pas accentuer la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart.

Comment ne pas prendre en considération la « richesse-terroir » et l'occupation de l'espace qui demeurent une spécificité française et un réel atout. Comment ne pas donner du prix au fait que nos concitoyens font le choix de résider en zones péri-urbaines et rurales, comme le montre le dernier recensement. Il y a là un facteur fort de redynamisation de certaines parties du territoire qui s'affirment comme des « espaces de vie » tandis que les métropoles confirment leur vocation « d'espaces travail ».

Ces zones rurales ont une vigueur qui leur est propre pour peu qu'on y maintienne des activités et mieux qu'on y favorise la création de nouvelles. Les entreprises qui y sont déjà installées, dont les coopératives, y ancrent un savoir-faire et des emplois et contribuent au partage de la valeur ajoutée. Elles participent à leur façon à la cohésion nationale.

Aussi nous soutenons la recommandation de voir le Conseil économique et social saisi pour avis sur le projet de loi relatif au développement du monde rural.

En effet, il appartient aux métropoles et aux régions de favoriser un développement qui sera autre chose qu'une alternance d'oasis et de désert. Il y va non seulement du paysage mais aussi du bien-être et du bien vivre.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées félicite le rapporteur pour sa capacité à souligner les enjeux de ce sujet ambitieux.

La mondialisation de l'économie s'accompagne en effet du développement de la métropolisation et corrélativement d'une urbanisation galopante. Ce développement peut-il être maîtrisé ? Par ailleurs, le rôle moteur des métropoles dans l'attractivité de notre pays, fondé en grande partie sur l'activité économique, ne doit-il pas être mieux reconnu ?

Autant de questions auxquelles notre rapporteur a voulu répondre en évitant de commettre un rapport supplémentaire sur le sujet des métropoles et de

l'aménagement du territoire. Ce choix l'a conduit à analyser, avec le souci de coller aux réalités vécues, les processus de métropolisation mais aussi les problèmes nouveaux auxquels sont confrontées les métropoles.

Si l'avis souligne bien les problèmes de consommation d'espace, de congestion urbaine au centre des villes et en périphérie, et de bruit, l'analyse ne va pas en revanche jusqu'à évoquer l'évaluation des coûts de cette congestion, mais aussi celle des coûts de l'usage de l'infrastructure.

Or, ne faut-il justement pas envisager ces évaluations au moment où le gouvernement rend public un rapport sur les grands projets d'infrastructures (qui prévoit un accroissement de moitié voire de deux tiers du fret et du transport de voyageurs d'ici à 2020) ? Quelles seront les conséquences de telles évolutions sur l'urbanisation et la métropolisation ?

Il conviendrait que ces évolutions n'entraînent pas de nouvelles contraintes pour les territoires. Il ne s'agit pas de favoriser la domination de certaines métropoles mais d'assurer un équilibre entre elles. C'est pourquoi nous paraissent déterminantes les propositions du rapporteur qui visent à faire précéder l'action publique d'une réflexion prospective concertée, et à inciter les régions à élaborer rapidement leurs schémas de développement et d'aménagement du territoire en concertation avec les grandes métropoles.

Il nous apparaît également que les propositions sur la maîtrise du développement urbain, sur l'organisation de la gouvernance (avec incitation au partenariat public/privé) et sur le renforcement du partenariat métropoles/région, sont de nature à mieux relier les métropoles aux territoires, régions et interrégions et, à ce titre, renforcer leur image et leur attractivité.

Nous nous réjouissons que ces propositions prennent appui sur les réalités économiques, sur une approche concertée entre tous les acteurs et avec la société civile organisée, et sur une cohérence accrue entre les outils législatifs et réglementaires. Elles mériteraient selon nous d'être mises en perspective de la mise en œuvre de la nécessaire deuxième étape de la décentralisation.

Le groupe des entreprises privées a donc voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Nous vivons désormais dans une civilisation urbaine. Il faut en tirer les conséquences en terme d'aménagement du territoire et de développement, au moment où nous devons penser notre avenir au sein d'un espace européen en voie d'élargissement.

Car il est vrai qu'à l'échelle de l'Europe, notre pays, hormis Paris et Lyon, est caractérisé par des métropoles régionales de taille relativement modeste. Ces métropoles doivent s'affirmer. C'est leur intérêt, mais c'est aussi celui de l'ensemble de notre territoire national.

Le groupe des entreprises publiques partage l'analyse reliant la métropolisation aux mutations nées de la globalisation. Les métropoles reflètent

les aspects contrastés du monde actuel. Elles captent certaines des conditions du développement et, en retour, en bénéficient. De ce fait, le développement a tendance à se polariser autour d'elles. Mais en même temps et, nous semble-t-il, indissociablement, elles deviennent aussi des lieux de tensions voire d'exclusion. La croissance urbaine peut avoir des effets qui peuvent devenir un frein à son propre développement, en tout cas à un développement efficace.

Néanmoins, quelles que soient les limites de cette civilisation urbaine, nous n'avons pas le moindre doute sur l'intérêt national qu'il y a à favoriser l'insertion des métropoles françaises dans l'espace européen et à les aider à grandir en poids et en influence. L'Etat a donc une responsabilité à laquelle il ne saurait se soustraire au nom de la décentralisation. Nous pensons en particulier que le bon positionnement des métropoles françaises sur les grands réseaux européens concerne au plus haut point l'Etat.

Toutefois, il nous semble essentiel que le désir légitime de figurer dans la carte européenne ne conduise pas ces métropoles à sous-estimer l'importance de leurs liens avec l'espace local et régional, voire à une certaine tentation de les instrumentaliser.

Nous pensons que la recherche d'un positionnement européen qui sous-estimerait l'harmonie et la cohésion avec l'espace local serait un leurre à long terme. L'attractivité du territoire français réside dans l'équilibre entre la diversité des territoires qui le composent et la qualité de vie à laquelle contribue cette diversité. C'est un atout essentiel.

Pour cette raison, nous sommes attachés au rôle de « tête de file » que la décentralisation veut donner aux régions. Il n'est pas exclusif de contrats de développement entre l'Etat et les métropoles mais il nous semble indispensable qu'ils soient élaborés en liaison avec les régions, sous peine de décrédibiliser leur rôle.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité note avec satisfaction que l'analyse approfondie de la situation à laquelle se livre le projet d'avis est de nature à clarifier les débats et à permettre de définir les enjeux véritables de l'urbanisation qui se poursuit de façon accélérée depuis plus de cinquante ans, et qui malgré cela a pris du retard par rapport aux voisins européens.

Le groupe de la mutualité approuve les propositions visant à la maîtrise du développement urbain. Il remarque cependant que cette question a préoccupé les instances de l'Etat pendant des décennies, sans que des solutions efficaces aient pu être trouvées, particulièrement en matière de politique foncière. Il n'existe pas à l'évidence de mécanisme régulateur « naturel » qui endigue les tendances aux concentrations et à la spirale inflationniste du foncier, sources des ghettoïsations

amplifiant les écarts d'inégalités. Le groupe regrette d'ailleurs que cette «exclusion de masse» n'ait pas fait l'objet de propositions visant à la réduire.

La constitution de métropoles s'inscrit dans le cadre classique de la structuration du territoire avec le rôle et les pouvoirs bien établis des collectivités territoriales. En même temps, elle s'écarte de ce cadre, en raison de ses spécificités, de ses ambitions transnationales. Ainsi s'explique, pour une large part, la complexité du sujet. Deux questions centrales se posent :

- Les métropoles « millionnaires » sont-elles une des clefs du développement du pays dans l'avenir ?

En réalité, le phénomène d'urbanisation est irrépressible et les Français, massivement, se regroupent dans les grands centres. Ils y trouvent les emplois et tous les services dont ils ont besoin. Le projet d'avis précise qu'une ville, pour devenir métropole, doit atteindre la « masse critique d'habitants », donc de consommateurs, de personnes actives susceptibles de motiver des entrepreneurs en quête d'une implantation et d'un marché. Sur ce point, le groupe de la mutualité considère qu'il faut prendre en compte les effets négatifs du gigantisme. Intéressante dans son principe, la notion de masse critique de population n'intègre pas ces effets et reste un peu floue dans ses conséquences.

En dernière analyse, c'est l'ambition d'un grand projet d'activité, la capacité de coordonner des réseaux, de tisser des relais avec l'hinterland, le rayonnement des initiatives qui font d'une grande ville, une métropole. A travers ces caractéristiques, on évalue à la fois les atouts dont disposent certaines villes françaises et les handicaps dont elles souffrent. Le projet d'avis les pointe avec pertinence et de manière exhaustive.

- Comment accompagner l'essor des métropoles, le situer dans une dynamique qui bénéficie à l'ensemble du territoire ?

Le groupe de la mutualité apprécie la recherche de consensus dont fait preuve le projet d'avis, entre les partisans les plus ardents des grandes métropoles et les moins enthousiastes. Cinq types de propositions sont faites, parmi lesquelles le groupe privilégie la volonté de renforcer la contractualisation entre l'Etat et les grandes métropoles, et celle de redéfinir le partenariat métropoles/régions. Ces deux propositions centrales confortent un double ancrage des métropoles, gage de cohérence et d'organisation des solidarités.

Mais cette évolution maîtrisée doit s'accompagner d'une pratique démocratique renouvelée qui suppose, d'abord, une correcte représentation des populations des villes dans les instances de la République. Cette question soulève le problème, par exemple, de la composition du Sénat, qui n'est pas en harmonie avec l'urbanisation du pays.

Elle exige aussi que, par un effort de transparence et de simplification, il soit mis fin à *« l'empilement des structures administratives et politiques », « à l'émiettement aussi bien communal qu'intercommunal »,* justement dénoncés dans le projet.

Le groupe a voté favorablement.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF félicite notre collègue Jean-Claude Bury pour la qualité des travaux qu'il a menés sur le rapport et l'avis *« Métropoles et structuration du territoire ».* L'analyse conduite, si l'on se réfère au thème général, est complète et ouvre de nombreuses perspectives en rapport avec la décentralisation à venir.

Les différentes composantes de nos territoires (métropoles, villes, petites villes et milieu rural) sont une chance pour notre pays et il est nécessaire de tenir compte de la richesse de chacune pour construire une France forte, en Europe et dans le monde. Plus que jamais, il convient de ne pas opposer un modèle à un autre, mais de développer leurs complémentarités.

Pour le groupe de l'UNAF, chaque famille devrait pouvoir choisir son lieu de vie en fonction de ses aspirations profondes et réaliser son projet dans des conditions favorables, en particulier pour l'éducation de ses enfants, que ce soit dans des grandes métropoles, dans des villes moyennes ou en milieu rural.

Les politiques d'aménagement du territoire ne peuvent se réduire à la création de grands pôles d'agglomération de dimension européenne ou mondiale. Les problèmes sociaux et les coûts engendrés par le fait que beaucoup de familles n'aient pas réellement le choix de leur lieu de vie, n'ont jamais été évalués : augmentation des temps de déplacements domicile-travail, pollution, violence urbaine, problèmes de santé, familles séparées pendant la semaine du fait des contraintes scolaires, universitaires et professionnelles.

Le groupe de l'UNAF préconise une structuration harmonieuse du territoire par le développement des réseaux autour de métropoles, villes moyennes et petites villes, capables d'offrir des formations et des emplois, y compris très qualifiés ou spécialisés, et des services à proximité des lieux où les Français aspirent à vivre.

Sans une politique volontariste d'aide au maintien et à la création d'entreprises et d'activités sur tout le territoire, l'équilibre métropoles-villes-campagnes ne sera pas possible et trop de familles continueront de subir les contraintes de la concentration urbaine ou de l'isolement en milieu rural. Dans ce sens, notre groupe approuve la proposition visant à conditionner les aides de l'Etat aux métropoles qui consentiront des efforts particuliers pour aider les villes secondaires environnantes à se développer et faciliter l'émergence de pôles d'activités en milieu rural. Elle n'est malheureusement pas assez développée dans cet avis.

De tout temps et partout, c'est grâce à l'implication de la société civile et au dynamisme d'hommes et de femmes, engagés au service de leur cité, en particulier dans le cadre des conseils de développement, que les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, ont progressé et se sont développés. La vie associative est une formidable école de responsabilité, de participation et de citoyenneté pour ceux qui font l'apprentissage de l'engagement.

Osons faire le pari que la France conservera toute sa place en Europe et dans le monde, en donnant la possibilité aux hommes et aux femmes de notre pays de s'installer, se former, innover, créer, entreprendre sur tout le territoire, en créant les conditions d'une complémentarité réussie entre métropoles, villes et campagnes. Il importe de tout mettre en œuvre pour que la diversité des espaces soit vécue comme une chance pour les familles.

Tout en regrettant que les aspects humains de la politique d'aménagement du territoire n'aient pas été suffisamment pris en compte, le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le rapport étudie la dynamique de la « métropolisation ». Il la décrit comme inéluctable. En conséquence, il propose de l'accompagner pour la maîtriser.

Aujourd'hui, quatre français sur cinq habitent en ville. Le phénomène d'urbanisation n'a pas été sans conséquences négatives pour les villes isolées et en matière de marginalisation des catégories sociales défavorisées. Sommes-nous parvenus, dans notre pays, à l'équilibre territorial que souhaitaient, dans les années 60, les inventeurs des « métropoles d'équilibre » ? Loin s'en faut, en dépit de l'action de la DATAR qui plaide pour une vision polycentrique fondée sur des systèmes urbains en réseaux privilégiant la complémentarité et la coopération. Il aurait fallu s'en donner moyens et les mettre en œuvre.

Il est très dommageable que nos métropoles soient les grandes oubliées du débat sur la décentralisation et que celui-ci ne tire pas les conséquences du fait urbain pour aménager la représentation politique spécifique des agglomérations dans les institutions de la République.

L'avis propose de faire émerger quelques grandes métropoles de taille européenne, sources de dynamisme pour leurs territoires environnants, à condition qu'elles relèvent le défi économique de la globalisation, environnemental de la durée et le défi politique, social et culturel de la cohésion.

Il avance cinq axes d'action pour les métropoles, avec l'orientation desquels l'UNSA est d'accord. A une forte réserve près : le transfert aux métropoles de la compétence en matière de logement social, plus globalement de l'action sociale ou du RMI. Nous ne pensons pas que cela soit pertinent. Sans maîtrise par l'Etat, des inégalités redoutables s'installent, l'exemple de l'action sociale des départements l'illustre dramatiquement.

En revanche, toujours dans le chapitre « organiser la gouvernance », nous approuvons la préconisation de prévoir rapidement l'élection au suffrage universel direct des membres du conseil communautaire, en application de la loi Chevènement. Nous approuvons aussi l'appel à mettre en cohérence les lois Voynet, Gayssot, Chevènement, en particulier dans la définition de leurs périmètres territoriaux, ainsi que la proposition d'« une pertinence territoriale en terme de cohérence tant socio-économique que fiscale qui permette de conduire des projets de développement réalistes ».

S'agissant du partenariat métropoles-régions, qui doit nécessairement être redéfini et mieux articulé, l'UNSA approuve les propositions du rapporteur. En revanche, elle ne partage pas son optimisme sur le renforcement assuré des moyens des régions en appui de celui de leurs compétences.

L'UNSA insiste sur le nécessaire maillage des métropoles avec leur territoire régional, avec les autres villes et les espaces ruraux, et aussi sur la nécessité de constituer des réseaux interrégionaux et des coopérations transfrontalières. Lille et Strasbourg sont de bons exemples de ce qui peut se faire et doit s'améliorer par l'invention « d'outils juridiques et financiers de nature à favoriser la coopération dans ces zones », ainsi que le suggère l'avis.

L'UNSA a émis un vote favorable.

RAPPORT

présenté au nom de la section
des économies régionales
et de l'aménagement du territoire
par M. Jean-Claude Bury, rapporteur

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 27 novembre 2001, de la question « *Métropoles et structuration du territoire* ».

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, chargée d'établir un rapport et un projet d'avis, a désigné M. Jean-Claude Bury en qualité rapporteur.

*
* *

Pour parfaire son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Marcel Belliot, délégué général de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) ;
- M. Gery Coomans, directeur de recherche à l'Institut des sciences mathématiques et économiques (ISMEA) ;
- M. Michel Doly, président du CESR d'Auvergne et M. Jean-François Robert, président du CESR de Franche-Comté ;
- M. Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- M. Edmond Hervé, maire de Rennes ;
- M. Alain Juppé, président de la Communauté urbaine de Bordeaux et maire de Bordeaux ;
- Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg.

En outre, le rapporteur s'est entretenu avec M. Bruno Bonduelle, président de l'APIM (Agence pour la promotion internationale métropole lilloise).

Jean-Claude Bury remercie vivement toutes ces personnalités. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour leur appui précieux pendant toute l'élaboration de ce rapport.

INTRODUCTION

Métropolisation et internationalisation sont étroitement liées.

Partout dans le monde, la population tend à se regrouper dans des ensembles urbains de plus en plus vastes : très denses et constitués de cercles concentriques, ou plus linéaires le long des littoraux, ou encore sous forme d'aires métropolitaines. En France, le recensement de 1999 a fait apparaître que les grandes métropoles régionales connaissent un fort accroissement de leur population et tendent à jouer un rôle nouveau dans la structuration du territoire.

Le poids croissant de nos métropoles a de nombreux effets positifs : il est synonyme de développement économique, universitaire, culturel, etc. Les métropoles régionales sont les points de branchement structurants de nos territoires sur les flux d'échanges européens et mondiaux ; certaines se développent en franchissant les frontières. Quelques-unes ont, au-delà de leur impact national, un rayonnement international. Mais au total sommes-nous parvenus, dans notre pays, à l'équilibre territorial que souhaitaient, dans les années soixante, les inventeurs des « *métropoles d'équilibre* » ?

Globalement, au niveau du pays, un certain rééquilibrage paraît s'être opéré. Néanmoins, la faiblesse des grandes villes françaises par rapport à l'ensemble des « *villes de taille européenne* » persiste. Elles attirent encore difficilement les institutions et les entreprises d'envergure internationale. Par ailleurs, d'autres problèmes sont apparus.

1 - D'une part, il semble que des déséquilibres territoriaux persistent même s'ils sont de moins en moins nationaux et de plus en plus régionaux. L'exode rural et le départ des jeunes existent toujours mais se réalisent vers les métropoles régionales, accentuant ainsi le déclin démographique et économique d'une partie parfois importante de leur hinterland. Les villes moyennes connaissent de leur côté un ralentissement de leur croissance, sauf si elles sont insérées dans l'aire d'urbanisation d'une grande métropole.

2 - D'autre part, la concentration de la population et des emplois, la dilution et l'étalement urbains posent aux métropoles elles-mêmes des problèmes en terme d'organisation intra-urbaine et de cohésion sociale : extension désordonnée de l'habitat périurbain avec ses répercussions en matière d'infrastructures, de transports, de fonctionnement des services publics… ; remise en cause des relations centre/périphérie et apparition de multipolarités ; nouvelles localisations des ménages et des entreprises en zones périphériques avec accroissement des déséquilibres entre lieux de travail et de résidence ; zonages fonctionnels et ségrégation sociale accrus, constitution de ghettos…

Évidemment, les réalités sont différentes selon les métropoles ou les aires métropolitaines considérées. Toutes n'ont pas la même taille, la même configuration et la même étendue, donc ne sont pas confrontées aux mêmes difficultés. Certaines ont fondé leur croissance sur la spécialisation de leurs

fonctions. Leur situation par rapport à leur hinterland est variable. Quelques-unes se sont développées au détriment du reste de leur région, entretenant avec Paris des relations qui sont encore, d'un certain point de vue, plus fortes qu'avec les villes moyennes de leur environnement. D'autres métropoles au contraire entraînent avec elles une large zone d'influence.

Traduction concrète de la mondialisation dans ses aspects positifs (création de richesses) mais aussi négatifs (massification de l'exclusion), la métropolisation se poursuivra vraisemblablement. Les métropoles continueront à prendre de l'importance, mais toute concentration a ses limites.

Quels moyens avons-nous de maîtriser le phénomène ?

Le présent rapport se donne comme objectif d'étudier les dynamiques de la « *métropolisation* » et ses conséquences sur la structuration du territoire, l'impact sur le processus des politiques publiques élaborées à tous les niveaux, les actions conduites pour en résorber les effets négatifs ainsi que les instruments, existants ou à créer, permettant d'en assurer la maîtrise.

Il se situe à un moment où la décentralisation risque de bouleverser les structures institutionnelles actuelles et l'expérimentation de brouiller l'équilibre territorial des politiques publiques locales.

Son ambition est néanmoins de déboucher sur des propositions permettant de déterminer les moyens d'éviter de reproduire, au niveau de nos régions, le modèle de la centralisation parisienne tant décrié il y a cinquante ans et de parvenir à un meilleur équilibre, en termes territoriaux, économiques, sociaux, culturels, politiques…

- au sein même de nos grandes métropoles ou de nos grandes aires métropolitaines ;
- entre ces métropoles ou aires métropolitaines et leur environnement géographique ;
- entre chacune d'elles ;
- entre elles, l'Europe et le reste du monde.

Avec comme objectif de valoriser leur développement au bénéfice de l'ensemble du territoire français et de ses habitants.

CHAPITRE I
MÉTROPOLES ET MÉTROPOLISATION : À LA RECHERCHE D'UNE THÉORIE

I - UNE TERMINOLOGIE INCERTAINE

L'accord est loin d'être unanime parmi les chercheurs - économistes, géographes, urbanistes, sociologues… - les acteurs et les élus sur la définition de termes de métropole et de métropolisation, et sur le contenu de ces concepts, alors que les notions « *d'agglomération* », de « *pôle urbain* » ou « *d'aire urbaine* » font l'objet de définitions rigoureuses acceptées par les statisticiens des différents pays.

Un accord existe néanmoins sur un point : la métropolisation est un processus, la métropole est un type urbain. Aujourd'hui, 50 % de la population mondiale est urbaine et 400 métropoles dépassent le million d'habitants.

A - QU'ENTEND-T-ON PAR MÉTROPOLE ?

1. La définition du dictionnaire Larousse

Le dictionnaire Larousse donne plusieurs sens à la métropole :

« U*n Etat considéré par rapport aux territoires extérieurs qui dépendent de lui* ».

« *C'est aussi la capitale politique ou économique d'une région, d'un Etat* ».

2. Les définitions de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne propose aucune définition des termes de métropole et de métropolisation, mais mesure l'univers urbain en expansion par les nomenclatures territoriales mises à jour après les recensements de la population :

- ***l'unité urbaine ou agglomération repose sur la continuité de l'habitat.*** Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, dont les constructions sont séparées de moins de 200 mètres. Toute commune n'appartenant pas à une unité urbaine est dite « *rurale* » ;
- ***l'aire urbaine prend en compte les migrations domicile-travail entre la ville et sa périphérie***. Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain) et par des

communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ;

- ***les communes multipolarisées*** sont des communes rurales et des unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ;
- l'INSEE caractérise néanmoins les grandes villes par l'existence de ***fonctions métropolitaines supérieures***. Ces fonctions, présentes dans les grandes villes (en nombre d'autant plus grand que la ville est importante) correspondent au plus haut niveau de qualification (cadres ou ingénieurs). Le terme « *métropolitain supérieur* » fait implicitement référence à celles des fonctions dont le ***contenu décisionnel*** est élevé ou qui contribuent à ***l'image de marque*** de la ville où elles s'exercent. Les fonctions métropolitaines, définies au niveau de l'individu, sont agrégées à celui des aires urbaines. Elles sont au nombre de onze : art, banque-assurance, commerce, fonction commerciale dans l'industrie, gestion, information, informatique, recherche, services aux entreprises, télécommunications et transports.

3. Quelques autres définitions

Selon l'étymologie gréco-latine, la métropole correspond à une forme urbaine, généralement de grande taille issue d'un noyau initial : « *meter* », la mère. Le vocable de métropole renvoie à l'idée de régulation, de domination que l'on retrouve dans le concept historique de métropole, entendue alors dans ses rapports avec les colonies qu'elle régit[1].

Pour Jean-Claude Jager, délégué général de l'association Villes et territoires méditerranéens, la métropole, ou espace métropolisé, désigne *« un pôle de concentration des activités et des hommes qui affirme son rayonnement sur un espace élargi* ».

Marcel Roncayolo, professeur à l'Ecole des hautes études en sciences sociales à Paris, appréhende la métropole d'abord comme « *une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion* ».

Mais aussitôt, il souligne que « *la notion de métropole répond à des trajectoires de sens et à des expériences historiques variées, même au sein de la*

[1] Claude Lacour et Sylvette Puissant ont rassemblé, dans leur ouvrage intitulé « *La métropolisation : croissance, diversité, fractures* », les réflexions de sept auteurs, ainsi que les analyses obtenues à partir de l'exploitation d'un questionnaire mené auprès de plus de 165 experts internationaux en économie urbaine.

vieille Europe… », faisant intervenir des tailles, des seuils, des formes d'organisation, des types de liaisons avec l'environnement, très divers.

En tout état de cause, il n'y a pas de définition juridique de la métropole ni en conséquence de cadre institutionnel s'y rapportant.

4. La notion de métropole et ses caractéristiques principales

La notion de métropole se réfère à un état.

Mais, il ne s'agit plus de la métropole d'équilibre inventée il y a quarante ans par Olivier Guichard[1] et dont l'idée fut reprise ensuite de façon plus nuancée dans les années quatre-vingt[2].

Les métropoles d'équilibre devaient être des pôles impulsant le développement de leur région et transmettant la croissance pour « *équilibrer* » le territoire face à Paris. Ces métropoles regroupaient essentiellement du tertiaire destiné aux particuliers.

Les métropoles actuelles disposent à la fois de services aux particuliers plus nombreux et plus spécialisés, et de nombreux services destinés aux entreprises.

La métropole d'équilibre fonctionnait par rayonnement régional basé sur la proximité et la continuité territoriale. Ses relations avec les autres villes de la région étaient hiérarchiques et verticales selon le système des « *poupées gigognes* ». Pour chacune de ces autres villes, les relations transitaient par la capitale ou le centre de niveau supérieur[3].

Les métropoles actuelles développent des relations plus nombreuses et plus complexes ; elles conservent leur influence régionale de proximité mais s'y ajoutent des relations horizontales[4], liées au développement des transports rapides et calquées sur le fonctionnement des entreprises qui, s'affranchissant des contraintes spatiales, sont reliées directement, horizontalement entre elles.

---

[1] Politique lancée en 1964 par Olivier Guichard, alors délégué à l'aménagement du territoire.

[2] Dans ses « *propositions pour l'aménagement du territoire* » en novembre 1986, Olivier Guichard écrivait : « *la meilleure façon de limiter ce que le point fort parisien peut avoir d'excessif par rapport au reste du territoire, c'est de mener une politique positive qui renforce les points forts non parisiens… L'objectif n'est pas démographique. Il est économique, social, culturel. L'évolution de la production, des services, des transports, des façons de vivre permet de concevoir des pôles de croissance, territoires assez vastes pas nécessairement liés à des limites administratives, mêlant le mode urbain et le mode rural. Il ne s'agit pas d'un retour à la politique des métropoles d'équilibre. Il s'agit d'une politique plus différenciée* ».

[3] Selon la théorie de W. Christaller. Cette théorie s'est constituée autour de la notion « *d'aire d'influence des villes* » et du constat de la formation de systèmes urbains hiérarchiques dans lesquels les fonctions économiques, culturelles et administratives étaient fortement corrélées avec la taille des villes. A des services de plus en plus rares et présentant des économies d'échelles croissantes, correspondent des localisations de plus en plus centrales. La métropole assurait alors les fonctions les plus élevées dans la hiérarchie urbaine régionale.

[4] Dans le système actuel, les relations hiérarchiques s'estompent et les métropoles entretiennent des relations directes avec de nombreuses villes dans le pays et à l'étranger, les villes « *mineures* » n'étant rattachées directement qu'à la ville majeure.

La métropole actuelle traduit également un changement de nature par rapport à la notion de grande ville ou même de capitale régionale, insérée dans sa région, mais sans rayonnement extérieur.

Aujourd'hui, au-delà de la taille de l'agglomération (généralement au-dessus de 500 000 habitants, qui représenterait la masse critique), elle fait intervenir les notions de :

- ***densité, diversité et diversification des populations et des activités*** : gamme importante d'activités différentes, complémentaires ou concurrentes, présence de fonctions tertiaires supérieures, économies d'agglomération, externalités positives ; cette densité procure une assurance contre les risques, risques de perte d'activités pour les entreprises, risques de perte d'emplois pour les salariés (en cas de licenciements, les salariés peuvent retrouver du travail plus facilement et les entreprises ne subissent pas les pressions de proximité qu'elles subiraient dans les plus petites villes) ;
- ***réseaux*** : les métropoles sont des espaces d'attraction et de diffusion, de captage des flux (des activités, des informations, de l'innovation) ; elles sont les points d'articulation des réseaux : réseaux d'entreprises (sous-traitance, filiales de multinationales), réseaux techniques d'innovation, de transports, de Technologies de l'information et de la communication (TIC), réseaux sociaux, d'affinités, de pouvoirs ;
- ***puissance et attractivité*** : rayonnement extérieur, voire international, augmentation du pouvoir de commandement sur une aire plus importante, voire domination ;
- ***irréversibilité*** : la métropole résulterait de processus cumulatifs et irréversibles, ce qui la différencierait de la ville : la ville peut connaître le déclin alors que la métropole puiserait dans sa propre diversité les éléments d'un renouveau réorientant son propre développement vers une nouvelle dynamique.

Pour Henri Derycke[1], « *la métropole naît de processus renforcés d'agglomération, de proximité et d'interaction entre des agents rassemblés sur un espace dense : hommes, entreprises, organisations. La métropole produit de la diversité et de la complexité. Elle appelle la mise en réseau des activités et des territoires et cherche à mieux organiser la complexité par la régulation, la cohésion sociale* ».

Selon Pierre Veltz, « *les grandes métropoles sont aussi des fantastiques machines de communication des énergies, des compétences, des désirs…* ».

---

[1] Claude Lacour et Sylvette Puissant ; *La métropolisation, croissance, diversité, fractures* ; Collection Villes - septembre 1999.

B - LA MÉTROPOLISATION EST PERÇUE COMME UN PROCESSUS EN MOUVEMENT

La communauté scientifique est unanime pour considérer la « *métropolisation* » (qui ne figure pas dans le Larousse et le Robert) comme « ***un ensemble de processus dynamiques qui transforment une ville en métropole*** ». C'est à la fois un moment de la croissance urbaine (pas nécessairement le dernier) et un concept original qui nécessite de reconsidérer les questions liées à la ville autrement.

La métropolisation n'apparaît pas de façon spontanée. Elle résulte de phénomènes déclenchants en lien avec des effets de seuil. *A contrario*, le mouvement s'entretient de lui-même.

Pour la majorité des chercheurs, c'est *« **la traduction urbaine de la globalisation*** ». Le processus de métropolisation reposerait essentiellement sur des facteurs économiques, en particulier les répercussions sur le développement des villes des transformations de l'organisation productive du fait de :

- la généralisation des technologies de l'information et de la communication ;
- l'internationalisation des modes de financement, des stratégies des firmes et des échanges commerciaux.

Enfin, la métropolisation est étroitement liée à la notion de ***réseaux***. Elle serait synonyme de passage d'une logique de hiérarchie de villes à une logique de fonctionnement en réseau, déconnectée souvent du territoire d'appartenance.

II - UN CONTEXTE POLITICO-ÉCONOMIQUE EN MUTATION

Les villes sont - et cela depuis longtemps - au cœur des grandes mutations politiques, économiques et sociales qui modifient les données géographiques et les rapports entre les hommes.

L'internationalisation des échanges et la transformation de l'économie, les innovations technologiques et l'émergence des préoccupations d'environnement ont contribué à accentuer le rôle des villes mais aussi la responsabilité de leurs gestionnaires.

A - LA FRANCE AU CŒUR DU CHANGEMENT MONDIAL

A l'heure de la mondialisation et d'une nouvelle phase d'intégration européenne, les mutations qu'affronte la France sont de tous ordres : économiques, techniques, sociologiques et culturelles. Les unes après les autres, elles produisent des ruptures majeures et contribuent à transformer la société.

1. L'ouverture des marchés contribue à l'internationalisation des firmes

La mondialisation se caractérise par la libéralisation des échanges, une plus grande concurrence entre les entreprises, le développement des investissements directs à l'étranger et la globalisation financière[1].

Pour les partisans de la mondialisation, l'ouverture des marchés est un puissant moteur de création de richesses car, en instituant le jeu de la libre concurrence, elle stimule l'activité économique.

Cette ouverture des marchés comporte aussi l'avantage, selon eux, d'une meilleure gestion des ressources : la division internationale du travail permet de mieux répartir les activités économiques selon les avantages qu'offre un lieu géographique (avantages comparatifs de production).

De plus, la concurrence sur les marchés devient plus intense et se situe bien au-delà des seuls rapports de prix. Elle porte aussi sur l'innovation des produits, des services et des circuits de distribution.

Pour de nombreuses entreprises, produire à l'étranger leur permet de contourner les barrières douanières, d'avoir un accès direct aux marchés qui les intéressent et de bénéficier des meilleurs rapports qualité-prix, en délocalisant leurs activités intensives en main-d'œuvre dans les pays à bas salaires[2].

Les échanges mondiaux ont tendance à croître plus vite que la production mondiale. Une bonne partie de la rapide progression du commerce mondial tient à cette internationalisation croissante des firmes.

Cette internationalisation n'est plus liée uniquement à l'exportation des produits finis, mais procède aussi des échanges de biens intermédiaires destinés à être transformés entre filiales d'un même groupe, implantées dans différents pays.

Enfin, les investissements directs à l'étranger[3] (et les investissements étrangers en France) se sont considérablement développés. Depuis le début de la décennie 1990, la plus grande partie de ces investissements directs est liée à des opérations de croissance externe (acquisitions et fusions). Leur montée coïncide avec une multiplication sans précédent des accords et alliances entre firmes. Elle concerne surtout les domaines technologiques et les activités commerciales. Elle accentue aussi les phénomènes d'externalisation.

La géographie des investissements directs transnationaux se caractérise par une diversification des flux, mais aussi par un repli global vers les zones les plus développées. Selon P. Veltz, « *les flux internationaux d'investissement ne se*

---

[1] La globalisation est fondée sur une logique de firmes dont la localisation de plus en plus libre des unités productives et des actifs financiers transcende les frontières nationales ou régionales. Elle se traduit par une concentration des flux de capitaux, de marchandises et de technologie entre les pays à dotations similaires des zones développées (Commissariat général du Plan).

[2] Tout en laissant leurs centres de décision et de recherche dans leur pays d'origine.

[3] Le stock mondial d'investissements directs à l'étranger est passé de 719 milliards de dollars au début des années quatre-vingt à 1 889 milliards en 1990 et à 6 314 milliards en 2000.

dirigent pas massivement vers les zones où les ressources (travail) sont les moins chères, mais vers les plus riches et vers les grands pôles urbains (Tokyo, Chicago,…) ». Les Etats-Unis et l'Europe sont les principales zones d'accueil mais aussi, depuis 1994, l'Asie. La France est concernée par tous ces mouvements.

D'une manière générale, l'ouverture des marchés, dans un contexte de diminution des coûts des transports et des communications, a été le moteur d'une nouvelle division internationale du travail entre Nord et Sud ; ***elle a renforcé la polarisation des activités à forte valeur ajoutée au bénéfice des grandes métropoles des pays développés.***

2. La mondialisation remet en cause certaines spécialisations des territoires

Progressivement, l'ouverture croissante des marchés, alliée à de constantes évolutions technologiques, remet en cause certaines spécialisations régionales, souvent héritées de périodes très anciennes. L'accroissement de la mobilité des facteurs de production, la substitution du capital au travail, le développement de processus nouveaux accélèrent ces remises en cause.

Dans le même temps, on voit se confirmer l'émergence de « ***systèmes productifs locaux*** »[1], dans lesquels les entreprises d'un même secteur se regroupent par grands types d'activités spécialisées ou complémentaires, afin de tirer parti des économies externes nécessaires au renforcement de leur compétitivité, au niveau européen ou mondial.

On voit également se conforter de ***nouvelles spécialisations territoriales*** : par exemple l'aéronautique dans Midi-Pyrénées, les activités de génie médical, de biotechniques ou d'informatique dans le grand delta Rhône-Alpes-Méditerranée, les activités agroalimentaires et de télécommunications dans l'Ouest atlantique ou encore la fabrication d'équipements de transports terrestres (TGV, automobiles) dans le Grand Nord-Est.

B - L'UNION EUROPÉENNE

1. Une plus grande interdépendance spatiale

La longue évolution de la Communauté européenne vers l'Union économique et monétaire (UEM) avec la suppression des frontières entre les pays membres, l'instauration d'un marché unique (c'est-à-dire la libre circulation des hommes, des produits et des capitaux), et la mise en place de la monnaie unique au 1er janvier 2002 s'est accompagnée d'un renforcement des relations et des interdépendances entre les grandes communautés urbaines européennes, mais aussi d'une plus grande concurrence entre elles.

---

[1] Ou de districts industriels notamment répandus en Italie.

Les mesures qui ont accompagné les traités européens (Acte unique, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam) ont des répercussions sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales et régionales de développement spatial des pays membres.

La dépendance des villes et des régions à l'égard des tendances mondiales ainsi que des décisions prises au niveau communautaire s'accroît. Les collectivités territoriales prennent une importance croissante dans le développement spatial européen. Des projets réalisés au niveau régional, national ou communautaire dans un pays de l'Union sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la structure spatiale et urbaine d'autres Etats-membres.

Avec la libéralisation des marchés, les régions, les villes et les communes de l'Union européenne sont souvent en concurrence. Elles ont néanmoins commencé à coopérer dans divers domaines.

Des coopérations transfrontalières se développent en Lorraine avec le Luxembourg, en Alsace avec le Bade-Wurtemberg, à Lille avec la Belgique, etc.

Au-delà de ces coopérations transfrontalières qui accélèrent l'effacement des frontières, apparaissent les prémisses d'une recomposition du continent européen. Des sous-systèmes inter-régionaux transnationaux se mettent en place : autour de la Baltique, de la mer du Nord, de la façade atlantique, de l'espace alpin, de l'arc méditerranéen. L'élargissement de l'Europe vers les pays de l'Est et ceux de la Méditerranée devrait renforcer la position de l'Europe au sein de la triade Europe-Asie-Amérique.

2. L'accélération du volume des échanges intra communautaires et l'élargissement de la gamme des produits échangés

Le marché intérieur de l'Union regroupe plus de 374 millions d'habitants et constitue le quatrième ensemble démographique. Cette dimension géographique est essentielle dans le développement des échanges intra-européens.

Ces échanges représentent 63 % du commerce extérieur des pays de l'Union. Selon une étude de la Commission[1], le grand marché a contribué à accroître de 20 à 30 % le volume des échanges de produits manufacturés à l'intérieur de l'Europe. Celle-ci en aurait retiré un surplus de croissance de 1 à 1,3 %, entraînant un effet positif sur l'emploi[2].

La mise en œuvre du marché unique s'est traduite aussi par un accroissement substantiel des investissements directs à l'étranger, qui a favorisé les échanges intra-européens.

---

[1] La concurrence au sein du marché intérieur européen établi par le grand marché unique de 1993 se renforce encore avec l'UEM. Toutes une série de règles ont été instituées pour favoriser la concurrence. Elles visent à empêcher les ententes entre entreprises ou leur abus de position dominante sur le marché, à renforcer les contrôles des fusions et acquisitions des sociétés et à instaurer un cadre pour les aides de l'Etat.

[2] Estime entre 300 000 et 900 000 emplois créés.

Le marché unique ne semble pas en revanche avoir entraîné une spécialisation des Etats membres sur certains secteurs industriels, mais aurait eu tendance à plutôt conduire, au sein de chaque secteur industriel, à une spécialisation de gamme de produits en termes de prix et de qualité, élargissant ainsi le choix offert aux consommateurs.

3. L'attractivité des agglomérations

Le Commissariat général du Plan dans son rapport d'octobre 1999[1] esquisse les grands traits de l'évolution de la géographie économique d'une Europe plus intégrée et la façon dont la spécialisation régionale, liée au processus d'agglomération, conduirait à la métropolisation des activités autour des centres régionaux.

« *Ce scénario combine :*

- *une polarisation des nations limitant les risques de chocs asymétriques dans la poursuite de l'histoire de la diversification et du commerce croisé des pays européens ;*
- *une forte polarisation des activités à l'intérieur des nations autour d'un faible nombre de pôles régionaux relativement spécialisés ;*
- *de nombreux aléas et difficultés sur le parcours avec notamment un risque de divergence technologique qui n'est pas exclu* ».

III - LES FACTEURS DE MÉTROPOLISATION : L'ÉCONOMIE COMME FACTEUR DETERMINANT

A - DES THÉORIES DIVERSIFIÉES

Elles diffèrent selon les pays et les chercheurs, selon les branches de l'économie (nouvelle économie géographique, nouvelle micro économie spatiale, relecture de l'économie urbaine, économie industrielle...).

Mais il existe un ***accord général sur le lien entre métropolisation et globalisation, entre modification des structures urbaines et modification des systèmes productifs*** : « *phénomène mondial, la métropolisation apparaît comme un processus de croissance urbaine sélective, liée à la globalisation de l'économie, à l'internationalisation des échanges et aux mutations des systèmes productifs* ».

Le lien avec l'entreprise est souligné par de nombreux économistes. Ainsi Pierre Veltz écrit : « *Il existe des liens intimes entre les formes techniques et organisationnelles de la création de richesse et les formes spatiales »,* c'est-à-dire entre l'organisation de la production et l'organisation des territoires. « *Les manières de produire ou d'échanger se transforment aujourd'hui en*

---

[1] Commissariat général du plan ; *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*; octobre 1999.

profondeur ; ces changements sont au cœur des nouvelles configurations spatiales et en particulier de la poussée des métropoles »[1].

Ce qui évidemment n'écarte pas d'autres facteurs. Pierre Veltz indique aussi : « *Bien entendu, la structure et la dynamique des territoires, des villes, des régions, ne sont pas seulement déterminées par les manières de produire. D'autres facteurs, sociaux, politiques, culturels modèlent une réalité territoriale hautement complexe* ».

Une enquête internationale conduite auprès de nombreux experts (500 personnes sur une vingtaine de pays) conclut que, si les facteurs liés aux entreprises sont prédominants, d'autres éléments sont également à prendre en compte.

Tableau 1 : Facteurs liés à la métropolisation

Facteurs liés à la métropolisation	Nb. Cit.	Fréquence
Productivité de l'organisation	99	60,0 %
Stratégies des entreprises	96	58,2 %
Choix des acteurs publics nationaux	34	20,6 %
Autres facteurs	29	17,6 %
Valorisation des ressources locales	25	15,2 %
Choix des acteurs publics locaux	23	13,9 %
Ne sait pas	3	1,8 %
Total observations	**165**	

Source : « *Un moment de la croissance urbaine, réponse des experts* »
Sylvette Puissant - 1999

B - LA GLOBALISATION ET LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES PRODUCTIFS

Pierre Veltz[2] écrit : « *Dans l'espace globalisé, les territoires, les villes sont de plus en plus explicitement mises en concurrence et leur compétitivité dans le marché de la localisation exprime in fine la compétitivité des firmes dans le marché des biens et services* ».

Et les métropoles offrent de nombreux atouts pour des entreprises qui interviennent désormais dans un monde de plus en plus concurrentiel, de plus en plus rapide et incertain : économies de dimension, réponse au court terme, minimisation des risques, maximisation des ressources, multiplication des contacts et diversification des produits.

1. De nouvelles manières de produire et d'échanger

Les nouvelles configurations de la concurrence transforment les manières de produire et d'échanger.

---

[1] Pierre Veltz ; *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel* ; PUF - février 2000.
[2] Pierre Veltz ; *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel* ; PUF - février 2000.

Jusqu'à une époque récente, l'économie se fondait sur les rendements croissants. Plus une entreprise produisait massivement un produit unique, plus elle était performante. L'ouverture croissante des espaces aiguise la concurrence et l'oriente de plus en plus vers la différenciation. La demande est de plus en plus diversifiée, la durée des produits de plus en plus brève, les marchés de plus en plus simultanés dans les pays.

Les modes de compétition par la qualité, par le temps (la réactivité), par la variété des biens et des services, ***par la capacité d'innovation***, priment et s'entrelacent avec les formes de compétition par les prix.

De nouveaux modes d'organisation essayent de combiner économies d'échelle et « *économies de variété* » et les économies d'échelle s'obtiennent davantage aujourd'hui par des réseaux et avec des unités de production plus petites. Les entreprises recourent plus à la sous-traitance que par le passé. Elles externalisent une part croissante de leurs activités.

« On passe d'une géographie des coûts à une géographie des organisations ».

Le territoire, pour s'adapter aux exigences de ce nouveau système de production où la matière première est le savoir et où la réussite passe par la qualité, ***se polarise***.

2. Une économie plus relationnelle

Plus ouverte, l'économie devient plus relationnelle : la performance repose sur la qualité des relations entre acteurs.

Les nouveaux critères de compétitivité appellent non seulement une main-d'œuvre plus qualifiée, mais aussi un contexte d'organisation totalement différent de celui de la production de masse.

La performance économique résulte de plus en plus de la densité et de la qualité des coopérations qui se tissent au sein des firmes et entre les firmes.

La qualité, la réactivité et la capacité d'innovation résultent de la capacité de coopération entre les diverses fonctions de la firme (bureaux d'études, méthodes, fabricants, commerciaux) et de la pertinence des relations entre ces acteurs plus que du soin mis dans les tâches isolées d'exécution. Les innovations naissent des liens entre producteurs et utilisateurs des technologies, de la confrontation entre cultures techniques et commerciales.

Les relations entre les firmes, leurs fournisseurs, leurs clients et tout leur environnement économique, technique et social engendrent une « *compétitivité des interfaces* » qui est à la base de la remise en cause des schémas anciens[1].

Alors que semble s'imposer partout la logique impersonnelle du calcul d'intérêt et du contrat marchand, paradoxalement, les entreprises sont amenées à mobiliser les facteurs sociaux, historiques et géographiques, c'est-à-dire toute

[1] Pierre Veltz ; *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel* ; PUF - février 2000.

une série de facteurs « *extra-économiques* », qui n'entraient pas jusqu'alors dans le champ de ce qui, pour elles, conditionnait l'efficacité économique. ***Le territoire joue un rôle essentiel dans cette dynamique***.

3. Une économie de l'incertitude

L'économie devient celle de l'incertitude. La globalisation accélère les rythmes. « *La vie des entreprises est dévorée par le court terme* » alors que la compétitivité met en jeu des ressources qui ne peuvent être créées que dans la durée : compétence des salariés, confiance entre les acteurs dans leurs relations…

Le territoire est un facteur d'ancrage, la métropole permet aux firmes d'accéder dans le court terme à des marchés du travail et des services plus larges, à une clientèle plus nombreuse et plus diverse, à des infrastructures meilleures.

Mais surtout elle sécurise et offre, à un horizon plus ou moins lointain, ***une garantie contre l'imprévu***. Elle est un moyen de limiter l'incertitude en garantissant aux firmes les possibilités les plus larges d'externalisation des risques (usage massif de la sous-traitance…) et « *l'accès aux marchés les plus flexibles du travail le plus qualifié* ».

Ces logiques « *assurancielles* » se retrouvent aussi dans l'attitude des familles : dans une recherche d'emplois, chacun cherche l'éventail d'offre le plus large dans le périmètre le plus étroit possible ; faute de trouver une gamme étendue d'emplois sur l'ensemble des territoires, les familles sont souvent contraintes d'aller vers la métropole pour la diversité de ses marchés du travail, cette diversité étant d'autant plus importante que de plus en plus les couples sont bi-actifs.

4. La généralisation des technologies de l'information et de la communication

L'organisation productive se transforme du fait de la généralisation des technologies de l'information et de la communication.

Le développement spectaculaire des systèmes d'information et de communication, au cours des années quatre-vingt-dix, a changé toutes les interactions sociales et organisationnelles du système productif ; les TIC ont aboli les distances physiques, elles ont permis d'établir de nouveaux rapports entre les hommes, entre les hommes et leurs territoires.

Mais d'une part, elles n'ont pas contribué à réduire les déplacements physiques.

Les technologies de l'information et de la communication ne peuvent remplacer la relation directe, le contact en face à face. « *Le paradoxe économique des télécommunications est qu'elles font de la possibilité de ne pas télécommuniquer l'expression de la vraie puissance économique* »[1]. Or ***cette***

[1] François Asher ; *Métapolis ou l'avenir des villes* ; Odile Jacob - mai 1995.

proximité, on la trouve plus facilement dans la concentration métropolitaine des activités.

D'autre part, ***elles sont à la base du fonctionnement en réseau et, loin d'enrayer la métropolisation, elles en sont au contraire devenues les instruments.***

Les technologies de l'information et de la communication participent au développement des activités et formes d'organisation fondées sur l'utilisation massive de l'information. Ainsi, pour les entreprises, internet permet :

- d'économiser de l'argent (achats, télécommunication, coûts administratifs, formation, recrutement, gestion financière…) ;
- de réduire leurs besoins de capitaux (stocks) ;
- de gagner en réactivité : passage d'un processus séquentiel à un processus continu tant pour la prise de commandes, la production, les achats, la sous-traitance, la livraison, la facturation que pour leur conception grâce à l'interconnexion des bureaux d'études, intranet, extranet… ;
- de pouvoir aborder de nouveaux marchés notamment en trouvant les bons partenaires ;
- de pouvoir travailler plus efficacement avec leurs partenaires (relations donneurs d'ordre - sous-traitants, conduite de projet ou de chantier…) ;
- d'être en mesure de mieux servir leur client et donc de le fidéliser (service après-vente, personnalisation, information, suivi des commandes…) ;
- de recruter de nouveaux collaborateurs et de les former ;
- d'être mieux informées sur la concurrence et les évolutions technologiques[1].

Ces technologies stimulent la recomposition des appareils de production, de distribution, de financement, de consommation. Elles sont aussi au cœur des services métropolitains (recherche, universités, services financiers…).

D'une façon générale, le développement des technologies de l'information et de la communication renforce les zones en croissance et pénalise les zones en crise. Dans un premier temps, le coût de toute technologie nouvelle est élevé et incite les opérateurs à s'implanter dans les zones où le marché est le plus large.

Les TIC contribuent ainsi à la polarisation métropolitaine comme l'a montré le rapport présenté par André Marcon en juin 2001[2] et l'a confirmé l'avis

---

[1] Jean-Michel Yolin ; *Internet et entreprises : mirages ou opportunités* ; 2002.

[2] André Marcon ; *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?* ; Avis du Conseil économique et social - 13 juin 2001.

sur « *les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* » en novembre 2002[1].

5. L'internationalisation des firmes

L'internationalisation des firmes et des échanges commerciaux entraîne l'internationalisation des villes.

Les métropoles sont au centre des réseaux de relations entre entreprises et des alliances technologiques, financières, commerciales qu'elles nouent : des réseaux spécialisés par secteurs d'activités se mettent en place (ainsi l'aérospatiale à Toulouse a créé un réseau avec des partenaires situés à Hambourg, Manchester, Madrid, Naples).

Les entreprises, pour contrôler les facteurs d'innovation, doivent établir des relations de coopération avec d'autres entreprises situées dans les grandes villes du monde entier. Les places financières forment des réseaux avec des sièges bancaires qui opèrent sur les mêmes marchés et des alliances se développent entre places internationales.

Même si la localisation d'un siège social n'est pas liée uniquement à la présence d'une métropole, en Europe, l'implantation des sièges sociaux est concentrée sur les grandes capitales et les villes de la dorsale européenne ; le réseau des établissements des firmes multinationales est calqué sur celui des grandes métropoles qui donnent accès à toutes sortes de réseaux internationaux.

La multiplication des réseaux de toutes sortes (d'entreprises, mais aussi de villes, de transports et communications) donne une nouvelle importance à la notion d'interconnexion. L'appartenance à plusieurs réseaux devient un élément principal des performances de l'entreprise. ***Cette tendance à l'interconnexion favorise aussi la centralisation autour de nœuds qui se développent à l'échelle des métropoles.***

« *Dans une société où la production d'intelligence devient un atout déterminant, l'organisation des grands pôles de connaissances scientifiques entretient le processus d'agglomération* »[2].

C - ENTRAÎNANT LA CONCENTRATION DES EMPLOIS ET DES POPULATIONS

1. La concentration des emplois et des services dans les villes

L'évolution fonctionnelle et organisationnelle des entreprises et la flexibilité recherchée au niveau du processus de production se sont traduites par une répartition des activités et des fonctions exercées par les grandes entreprises en différents lieux.

---

[1] André Marcon ; *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* ; Avis du Conseil économique et social - 13 novembre 2002.

[2] Jean-Louis Guigou ; *Aménager la France de 2020* ; La documentation française - février 2002.

Alors que les activités de fabrication et de montage tendaient à se localiser sur des villes petites ou moyennes, ***les activités plus décisionnelles se concentraient dans les agglomérations plus importantes***. De nombreux sièges sociaux ont été transférés sur les métropoles et le plus souvent sur les capitales (Londres, Paris, Bruxelles).

L'emploi se concentre en ville[1] et ***plus celle-ci est grande, plus la part des services marchands s'accroît***, tandis que décroît l'emploi industriel, davantage présent dans les villes moyennes :

- les services supérieurs aux entreprises (enseignement, santé, administration publique et commerces de gros) s'accroissent plus fortement dans les grandes villes qu'ailleurs ;
- les services divers aux entreprises (services sociaux collectifs et recherche) connaissent un léger accroissement de leur part relative dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

La croissance du secteur tertiaire a permis dans les dernières décennies de compenser partiellement les disparitions d'emplois industriels. Comme le constate M. Veltz en 1996, « *il n'y a pas substitution du secteur tertiaire à l'industrie. Les deux mondes vivent en symbiose croissante* ».

2. Une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée

Les métropoles par le potentiel de formation et de recherche, par les possibilités rapides de transmission de l'information et des connaissances qu'elles offrent, attirent un certain nombre ***d'activités exigeant une main-d'œuvre très qualifiée***. La concentration de ces activités souvent innovantes et dynamiques est le moteur de la croissance de ces grandes agglomérations.

L'importance des compétences, la qualité de la main-d'œuvre et du potentiel intellectuel sont devenus des éléments centraux dans le processus de production. La dynamique n'est plus celle des ressources naturelles, des industries minières ou sidérurgiques mais celle de la matière grise.

« *La concentration du savoir scientifique et technique, d'institutions, d'entreprises et de main-d'œuvre très qualifiée forme le creuset de l'innovation à l'ère de l'informatique* »[2].

3. La concentration des populations

La métropolisation conduit à redistribuer les populations. Celles-ci se polarisent dans les grandes villes qui elles-mêmes s'étalent.

Les métropoles, avec leur vaste marché du travail, un taux de chômage souvent moins important que sur le reste du territoire, des équipements plus

---

[1] Evelyne Perrin et Nicole Rousier ; *A propos de la métropolisation* ; in « *Les processus de métropolisation* » (Agences d'urbanisme de Grenoble, Lyon et Saint-étienne) - Collections du Certu.

[2] M. Castells (1998).

diversifiés, des services supérieurs, la présence de l'enseignement supérieur, une offre de loisirs étendue, attirent. Elles favorisent l'échange intellectuel avant même l'échange marchand.

Mais l'avantage de la métropole ne tient pas tant à sa taille qu'à la qualité des rapports sociaux qu'elle permet. ***Le bénéfice d'être rassemblés n'existe que lorsque l'accès est garanti à tous***.

Or la métropolisation conduit aussi à la concentration d'une part importante des exclusions, des tensions, des ségrégations sociales et des nuisances qui atteint son paroxysme dans les mégapoles (villes de plus de 8 millions d'habitants)

Ces dernières traduisent un phénomène dégénératif où s'accumulent les « *déséconomies externes* » : déconnexion d'une partie de la population, exclusion de quartiers entiers des réseaux de relations urbains, sélection des classes sociales par le prix du sol, embouteillages, pollution.

Les conséquences négatives de la concentration urbaine sur le Vieux continent sont certes loin d'être comparables aux situations que l'on rencontre dans les mégapoles mondiales telles que Sao Paulo, Bombay, Calcutta… Il y a une véritable discontinuité entre les métropoles millionnaires d'Europe et ces mégapoles. Milan, Munich, Barcelone restent de l'ordre de 4 millions d'habitants. Il n'existe en Europe que deux mégapoles : Paris et Londres.

Mais la vigilance et surtout une maîtrise en amont du phénomène s'imposent.

IV - L'IMPACT DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ

A - L'ACCESSIBILITÉ INTERNATIONALE GÉNÉRALISÉE

L'existence d'infrastructures de transport : aéroports, ports, autoroutes, réseaux ferrés, « *hubs* »[1] serait une force marquante de la dynamique métropolitaine.

Les modes de transports rapides permettent d'organiser les échanges et donc la production à une échelle nouvelle. La proximité physique perd ainsi une partie de son importance au profit de la proximité temporelle. Les transports rapides n'ont plus que des effets de traversée et les étapes sont rares. Par « *l'effet tunnel* », ils rendent l'espace discontinu et les zones traversées sans arrêts s'éloignent des zones desservies. La continuité spatiale s'affaiblit, les effets de proximité sont remplacés par les effets d'accessibilité.

Les nœuds qui articulent les différents systèmes de transport rapide prennent une importance encore plus grande. L'interconnexion devient une notion clef du développement. Les axes perdent de l'importance, seules les mises en relation comptent.

---

[1] Plate-forme de correspondance.

Les territoires se transforment sous la pression de ces phénomènes. ***L'espace se polarise autour des points d'arrivée et de départ des transports rapides***.

Les métropoles sont des lieux d'interconnexion entre divers types de réseaux où coexistent transports de fret et transports de personnes. Les réseaux ferroviaires s'y connectent dans les gares avec les correspondances entre réseau de banlieue, réseau régional et réseau grandes lignes ou TGV. Des pôles multimodaux avion-rail-route ou logistiques pour les marchandises se développent. Les compagnies aériennes privilégient une politique de plates-formes de correspondance.

Ces évolutions placent les grandes métropoles au cœur d'un réseau d'infrastructures multiples permettant une accessibilité rapide à d'autres grandes villes françaises ou étrangères, pour elles-mêmes mais aussi pour les villes de leur région. La métropole est pour les entreprises un espace de « *commutation* ». Toutes les études convergent pour souligner à quel point les grands investissements d'accessibilité (internationale, régionale et locale) sont prioritaires pour la métropolisation. Le grand aéroport est la clé de la fonction internationale.

Il est essentiel pour nos grandes agglomérations si elles veulent accéder au rang de métropoles d'être bien desservies. Notamment l'absence de liaison TGV représente un handicap majeur, et leur connexion aux grands itinéraires européens de fret ferroviaire sont pour elles un enjeu à long au même titre que leur connexion aux réseaux à grande vitesse voyageurs. C'est une des conditions de leur insertion dans la dynamique européenne.

B - LA MOBILITÉ DES INDIVIDUS

La mobilité est au cœur du processus d'urbanisation et participe à la métropolisation.

Les mobilités se transforment. L'automobile a modifié l'échelle des rapports à l'espace et les raisons de déplacement évoluent. Dans les grandes agglomérations, le nombre de déplacements domicile-travail ne représente plus que la moitié des déplacements totaux.

Pour la majorité de la population, la « *ville* » (au sens traditionnel du terme) reste l'espace de référence, mais elle se transforme rapidement, avec en particulier une polarisation nouvelle des activités et de l'habitat vers les zones périurbaines.

1. Une mobilité liée à l'évolution des modes de vie

Diverses études[1] ont analysé l'évolution de la mobilité et montrent que la mobilité se transforme du fait de l'élargissement de l'espace urbain à la région urbaine.

La mobilité se caractérise par deux indicateurs principaux :

- le nombre de déplacements par personne et par jour, lié aux activités pratiquées hors du domicile ;
- la distance totale parcourue par personne et par jour.

On compte 3,2 déplacements par personne et par jour en France, chiffre à peu près similaire à celui des villes d'Europe de l'Ouest (soit 10 à 20 % de plus qu'aux Etats-Unis). Ce nombre reste stable au cours des dernières années (3,4).

La durée moyenne des trajets quotidiens augmente peu. Dans les grandes villes, elle est de l'ordre de une heure à une heure dix par jour, ce qui masque évidemment des inégalités très importantes.

La distance moyenne d'un déplacement passe de 5,3 à 7,3 km. C'est ***l'augmentation des distances***, bien plus que celle des déplacements qui donne l'impression que les Français sont de plus en plus mobiles.

La géographie des déplacements évolue en fonction des échanges des banlieues et des périphéries entre elles et avec la ville-centre et des possibilités d'emploi et d'activités offertes par les bassins de vie.

Parmi les moyens utilisés pour se déplacer, la voiture arrive en tête, suivie des transports publics. La voiture occupe une place croissante (15 %) du budget des ménages, un des taux les plus forts d'Europe. L'absence ou une mauvaise desserte par les transports collectifs contraint à utiliser un véhicule individuel. Le nombre de déplacements en automobile augmente fortement (+ 14 %) et croît moins vite dans les grandes villes que dans les zones rurales et les petites villes.

En revanche, la voiture a contribué à l'étalement des villes. On est passé de la ville centre historique, puis de la banlieue du siècle dernier, organisée essentiellement autour des transports en commun et de la marche à pied, à la ville d'aujourd'hui qui englobe toute une couronne périurbaine : la route, la mobilité par véhicule automobile, en croissant considérablement, ont rendu accessibles des lieux de plus en plus éloignés du centre et dilaté l'espace de la métropole.

L'évolution des temps sociaux, conséquence de la réduction du temps de travail (RTT), contribue aussi à l'augmentation de l'usage de la voiture individuelle. L'aménagement des temps de travail, qui complexifie

---

[1] Dont celle de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) « *Environnement, véhicules et mobilité urbaine* » - juin 1997 (étude sur la période 1982-1994), celle de Jacques Chauvineau ; *La régionalisation ferroviaire* ; Avis et rapport du Conseil économique et social - 25 septembre 2001 et celle de Jean-Jacques Denizard ; *Les modes de transports de personnes dans les grandes agglomérations* ; Avis et rapport du Conseil économique et social - 9 juin 1999.

l'organisation des transports en commun, fait que l'on utilise de plus en plus sa voiture pour se rendre à son travail.

Tous modes confondus, l'évolution de la mobilité la plus marquante est la répartition temporelle des déplacements du matin vers l'après-midi et la soirée[1]. ***On ne se déplace plus seulement pour aller travailler, dans les grandes agglomérations, le trajet domicile-travail ne représente plus que la moitié des déplacements totaux***. On se déplace aussi pour faire ses courses, pour ses loisirs, ses activités sportives ou culturelles, pour rencontrer sa famille ou ses amis.

Les pratiques de l'urbanisme commercial évoluent : les achats de proximité sont moins nombreux et la fréquentation des centres commerciaux augmente.

Les habitants des grandes villes sortent de plus en plus souvent et davantage que ceux des petites villes. La métropole n'enferme plus au foyer. Les cadres, les professions libérales plus souvent que les ouvriers ou les employés vont au cinéma, assistent aux concerts, aux spectacles, visitent les expositions, les musées.

Comme le constate François Ascher[2] : « *nous sommes loin du confinement résidentiel et du remplacement des transports par les télécommunications. Certes, les types de mobilités diffèrent sensiblement selon les métropoles. Les diverses mesures pour freiner les déplacements individuels en voiture, les politiques de transport en faveur des transports collectifs et l'urbanisme peuvent éventuellement influencer les localisations, polariser l'urbanisation, mais ne diminuent pas la mobilité et ne rétractent pas la ville sur des quartiers où les ménages trouveraient à proximité emplois, commerces, loisirs et équipements collectifs* ».

2. Des formes multiples de mobilité

L'éclatement de la famille, associé à une plus grande autonomie de chacun de ses membres, contribue à agir sur la mobilité.

Le travail salarié féminin est un élément central des changements intervenus au sein de la famille. De nos jours, les trois quarts des femmes de 25 à 49 ans exercent un emploi. Le travail féminin salarié est fortement corrélé avec la taille de l'agglomération. Son développement s'est accompagné de profonds changements dans les modes de consommation, des modalités d'approvisionnement et du choix de l'habitat. Il devient de plus en plus difficile pour les ménages bi-actifs de gérer la proximité travail-habitat.

La mobilité des enfants constitue aussi une dimension structurante des métropoles. Leur déplacement se font dès leur plus jeune âge lorsqu'ils sont confiés à la garde d'une nourrice ou d'une crèche avant l'âge scolaire. Dans les zones périphériques des grandes villes, les distances domicile-école s'allongent ;

---

[1] Les déplacements diminuent dans la tranche 12-14 heures, résultat du « *non retour à midi* » et augmentent entre 14 et 17 heures et très fortement après 19 heures.

[2] François Asher ; *Métapolis ou l'avenir des villes* ; Odile Jacob - mai 1995.

le ramassage scolaire[1] et les automobiles des parents remplacent la bicyclette. Les distances augmentent avec l'avancement dans la scolarité, puis avec les activités de loisirs, obligeant les adolescents à utiliser de plus en plus les transports collectifs. Le choix de la localisation résidentielle est largement influencé par ces contraintes de mobilité.

La montée simultanée des interdépendances et des autonomies engendre des mobilités non seulement croissantes, mais aussi de plus en plus désynchronisées. Aux décalages des rythmes au sein de la famille correspond une désynchronisation des temps sociaux dans la grande ville. Les horaires de travail partiellement flexibles ou atypiques sont plus fréquents. Le travail de nuit se diversifie. Des commerces restent ouverts 24 heures sur 24. Des activités plus nombreuses se poursuivent le dimanche. Les écarts temporels entre les diverses activités ouvrent de nouvelles perspectives à la mobilité.

Comme le souligne Jean-Paul Bailly[2] : « *Les villes sont confrontées à un foisonnement hétérogène de rythmes quotidiens. S'y croisent diverses populations (habitants, salariés, étudiants, usagers des équipements et services, touristes, clients des entreprises, supporters des équipes sportives…) dont les systèmes d'activités sont moins réguliers et plus complexes selon les jours, les semaines et les saisons…*

L'évolution des rythmes quotidiens affecte les rapports à l'espace…

Pour mieux correspondre aux pratiques quotidiennes des citoyens et assurer une plus forte cohésion sociale et spatiale, les territoires sont à recomposer (notamment au plan institutionnel, selon des pays et des agglomérations) ».

A contrario, ***les personnes qui ne peuvent se déplacer par manque de pouvoir d'achat risquent d'être exclues des bénéfices de la métropolisation***. Qu'elles n'aient pas accès à une motorisation permanente (catégories précaires, personnes âgées…) dans les zones non desservies par les transports collectifs (banlieues, périphéries) ou qu'elles n'aient pas les moyens financiers d'utiliser ces transports, ces populations sont marginalisées. Or la mobilité est un facteur important d'intégration.

3. Le logement, seul point fixe

Le travail qui devient de plus en plus précaire perd de son importance, comme communauté et comme référence spécifique, d'une part, parce que la complexification urbaine éloigne les lieux de travail de l'habitat, et d'autre part, parce que, les salariés changeant d'entreprise plus souvent, les relations sociales et les amitiés fondées sur le travail s'affaiblissent.

---

[1] A noter les fortes disparités existant entre les politiques des départements vis-à-vis du ramassage scolaire.

[2] Jean-Paul Bailly ; *Le temps des villes* ; Rapport du Conseil économique et social - 27 mars 2002.

Le travail étant de moins en moins une référence, le domicile devient le seul point fixe. Alors qu'augmente la mobilité résidentielle interrégionale, en liaison avec la croissance de la mobilité professionnelle, la mobilité résidentielle à l'intérieur de la même commune diminue.

La baisse de la mobilité résidentielle est également à mettre en rapport avec d'autres facteurs que la mobilité professionnelle : le développement de l'accession à la propriété, la cherté de l'immobilier dans les grandes villes, la préférence pour un mode d'habitat, ou un espace social, l'accès à des équipements sociaux, sportifs et culturels etc.

Mais si l'emploi joue moins directement sur le choix du logement, l'accessibilité aux zones d'emploi dans la métropole influe, quant à elle, sur les localisations résidentielles des populations à revenus stables et élevés, qui ont tendance à se situer à proximité des nœuds de communication.

De la même manière, la poursuite des études supérieures dans une grande école ou dans une université contribue en grande partie au retour des classes sociales aisées vers les zones centrales ou péri-centrales des grandes agglomérations.

A l'inverse, les populations à revenus modestes et précaires ont une plus faible capacité de choix résidentiel, ce qui accentue les spécialisations sociales des espaces.

V - LE RÔLE DES ACTEURS

Une étude conduite en 1993[1] a utilisé la méthode comparative autour de dix métropoles dans le monde (Etats-Unis : Denver, Atlanta, Saint-Paul-Minneapolis, Cleveland, Tampa, Charlotte et Raleigh ; Japon : Fukuoka ; Europe : Manchester, Hanovre, Gênes) pour mettre en évidence des processus de métropolisation généraux.

Ceux-ci, quoique peu dissociables, ont été rassemblés en dix catégories :

- les effets de seuil à la fois quantitatifs (équipements lourds tels qu'aéroport, immeubles de bureaux...) et qualitatifs (mutation des universités dans un sens qualitatif, équipements d'affaires, sportifs, culturels...) : ***la métropole est liée à la notion de masse critique*** ;
- le choix de la qualité : c'est l'investissement haut de gamme qui fait la métropole ; apparaît ici ***la notion d'excellence*** (services de haut niveau, qualité architecturale, qualité de l'offre culturelle… ensemble d'éléments qui ont une influence positive sur la qualité de vie) ;
- une nouvelle image urbaine : elle se réalise par la création de signes urbains du démarrage du processus (grands programmes

[1] Charles Gachelin - Urbanisme - hors série - mai-juin 1993 - étude conduite par l'université de Lille I et l'agence d'urbanisme de la métropole lilloise.

d'aménagement urbain ou de rénovation urbaine, investissements symboliques) ; ***devenir une métropole, c'est avoir changé d'image*** ;

- l'accessibilité : elle est décisive pour le développement de la fonction internationale ou de la fonction d'affaires ; les investissements d'accessibilité majeurs sont l'aéroport et les carrefours de correspondances aériens ; mais aussi les nœuds TGV, routiers, de fret ou les nœuds informationnels ; ***la métropole est une porte d'entrée*** ;
- la fonction internationale : la ville exerce des fonctions d'exception et se place dans la trame des métropoles internationales ; ***la fonction internationale est à la fois un objectif, un moyen et un résultat pour la métropolisation*** ;
- capacité à gérer le grand événementiel : capacité à attirer une grande manifestation ; ***il s'agit de faire connaître la métropole au monde*** ;
- mise en place d'une structure spatiale et création de l'aire de métropolisation ***; la métropole n'est possible que si elle s'appuie sur une aire de métropolisation par laquelle s'effectue son changement d'échelle*** : évolution des fonctions et de l'image du centre, rapide mutation de la périphérie qui devient un espace de localisation d'activités à haute valeur ajoutée, rôle décisif des transports en commun, rocades, corridors de développement… ;
- existence d'un consensus et émergence d'un pouvoir métropolitain formel ou informel : ***il s'agit de permettre le démarrage des processus*** (par la création de clubs[1]) ***et d'en assurer la gestion*** (par une structure métropolitaine couvrant non seulement la ville-centre mais aussi l'aire de métropolisation, capable de coordonner les actions et d'organiser une coopération transcendant la diversité des intérêts locaux) ;
- les dynamiques : elles reposent sur le ***partenariat public-privé*** entre tous les acteurs et sur un ***développement multifonctions*** ; l'activité motrice dominante est un mythe et la métropole ne peut se développer que par la diversification ;
- la gestion de la métropolisation dans le temps : la métropolisation est un mouvement ; il faut ***l'accompagner par des schémas évolutifs*** et gérer la croissance.

Une partie de ces processus créent les fonctions d'exception et d'excellence et situent la métropole dans la trame des villes internationales (effets de seuil, choix de la qualité, nouvelle image urbaine, émergence de la fonction internationale). Une deuxième catégorie correspond à la réalisation des conditions de la métropolisation (accessibilité, existence d'un consensus et émergence d'un pouvoir métropolitain). Un troisième ensemble est constitué par

[1] Structure informelle constituée des acteurs économiques, sociaux, culturels qui se réunit souvent en amont et esquisse le projet.

les dynamiques de la métropolisation (partenariat et multifonctions). Enfin, la création d'une aire de métropolisation et sa gestion exprime la nouvelle dimension spatiale du développement métropolitain.

Cette étude met l'accent sur le caractère volontariste du processus de métropolisation et sur l'intervention des acteurs politiques et économiques de la métropole. La ville prend conscience d'elle-même et analyse ses capacités de croissance (apparition de clubs et émergence du consensus). Puis elle élabore et réalise des projets (opérations spectaculaires, investissements, mise en place d'une structure métropolitaine, gestion de la croissance).

La métropole est donc aussi le résultat d'une stratégie. Mais une stratégie dans laquelle la ville accompagne et accélère un processus socioéconomique préexistant dont elle valorise les composantes objectives, plus qu'elle ne choisit vraiment.

VI - UNE RÉALITÉ : LA DIVERSITÉ DES MÉTROPOLES

A - LES ÉCHELLES DE LA MÉTROPOLISATION

Claude Lacour distingue plusieurs niveaux de diffusion des dynamiques métropolitaines (mondiale, continentale, régionale…).

La métropolisation « *mondiale* » est la plus souvent évoquée. Elle est liée à la globalisation et à l'internationalisation économique. Elle concerne les grandes métropoles comme Paris ou Londres.

A côté cependant, il évoque la métropolisation « *continentale* » qui renvoie aux « *villes européennes* ». Elle aurait les mêmes caractères que la première mais avec une intensité moindre et une couverture géographique plus limitée. Les processus concerneraient des « *villes incomplètes* », n'ayant pas la totalité ou la diversité des fonctions entraînant la métropolisation mondiale.

Ainsi Milan, Madrid, Munich, Francfort, Rome, Bruxelles, Barcelone, Amsterdam, Lyon exercent des fonctions qui peuvent relever de la globalisation, mais à échelle réduite : l'Europe.

Claude Lacour reconnaît aussi une « *métropolisation de niveau régional* » qui s'appliquerait à des villes ayant éventuellement une spécialisation mondiale (l'aéronautique à Toulouse) mais qui, tout en étant attractives au-delà de leurs limites administratives, ne peuvent pas encore prétendre à des fonctions d'entraînement mondial.

Il s'interroge enfin : la métropolisation est un ensemble de processus qui touchent les grandes villes, les villes mondiales - mais ***ne pourraient-ils pas concerner de la même manière des villes de taille moins importante ?***

B - COMPARAISONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

1. Des réalités géographiques et spatiales diverses

Une étude conduite en 1996[1] pour la préparation du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) fait apparaître que, si dans tous les pays, le processus de métropolisation se manifeste, ces manifestations sont différentes selon les caractéristiques de ces pays.

En outre, au sein de chaque pays, il peut y avoir coexistence de dynamiques différentes selon le contexte géographique : processus à caractère éclaté, à caractère concentré ou processus de diffusion avec connexion de réseaux urbains régionaux en l'absence de grandes agglomérations monocentriques.

Au total, on trouve une grande variété de systèmes spatiaux au sein de l'Union européenne parmi lesquels :

a) Des systèmes urbains concentrés :

- en Autriche, concentration de la population sur la capitale, Vienne ;
- en Grèce, concentration sur toute la région d'Athènes avec une périurbanisation très étendue, concentration analogue en Thessalonique et en Crète ;
- en Irlande, forte concentration sur Dublin.

b) Des systèmes mixtes associant régions urbaines monocentriques et polycentriques :

- en Allemagne : régions urbaines monocentriques (Munich, Hambourg, Berlin) et polycentriques (Rhur-Rhénanie, Stuttgart et Francfort) ;
- en Italie : zone métropolitaine monocentrique de Rome ; systèmes régionaux polycentriques avec regroupement de systèmes urbains qui à l'origine étaient des centres compacts (système de l'Emilie-Romagne avec Bologne-Parme, système de la Vénétie centrale, zone de Florence-Prato-Pistoia …) ; villes-régions (plaine centrale du Pô de Milan à Venise, systèmes de Turin, des Pouilles et de la Campanie) ; zone métropolitaine linéaire côtière ;
- en Espagne : à côté des zones métropolitaines d'importance internationale que sont Madrid et Barcelone, zones métropolitaines de rang national ou régional à caractère polycentrique (Valence, Bilbao, Séville, Malaga) et zones métropolitaines de rang national ou régional à caractère monocentrique (Alicante, Saragosse).

---

[1] Réunion des ministres des politiques régionales et de l'aménagement du territoire - Venise - 3 et 4 mai 1996.

c) Des systèmes polycentriques hiérarchisés ou non :

- aux Pays-Bas, Randstad, système métropolitain polycentrique (Amsterdam, la Haye, Rotterdam, Utrecht) qui s'étale autour d'une large zone ouverte, le « *cœur vert* » ;
- hors Union européenne, le système polynucléaire de la « *métropole lémanique* » (quarante-huit agglomérations urbaines dont Genève, Lausanne, Annemasse et Vevey-Montreux sur un territoire de dimension réduite, bordant le lac Léman et peuplé de un million d'habitants) s'apparente au système rhénan allemand ou à celui de la Randstad hollandaise.

2. Des métropoles aux fonctions et aux profils différenciés

De nombreux travaux ont par ailleurs tenté de comparer les grandes villes européennes et mondiales au regard des fonctions qu'elles exercent.

Ainsi en 1992, dans le cadre du projet Nice (*New International Cities Era*), une recherche sur dix-huit villes européennes non capitales (de 400 000 à plusieurs millions d'habitants) distinguait trois types de métropoles en les situant par rapport à l'internationalisation :

a) Des villes technologiques

Il s'agit de villes à dominante industrielle, exportatrices, aux activités spécialisées, regroupant des établissements de grands groupes industriels, de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) « *high tech »*, des centres de recherche…, disposant d'un fort potentiel universitaire et de recherche, au cœur de réseaux liés à leur base productive ; en revanche ces villes n'ont pas d'activités financières importantes, de services diversifiés de haut niveau, ni un bon rayonnement culturel et touristique.

Les réseaux de relations de ces métropoles avec d'autres villes étrangères sont fondés sur leur spécialisation technologique.

(villes manufacturières anciennes qui connaissent des difficultés d'adaptation comme Manchester, Liège, Cologne, Lille, ou villes qui se sont adaptées et développées sur une spécialisation dans la production technologique comme Stuttgart, Turin, ou enfin agglomérations plus petites qui se sont développées plus récemment à partir d'une spécialisation technologique comme Toulouse, Grenoble).

b) Des villes interfaces, métropoles régionales

Par rapport à la catégorie précédente, ce sont des villes disposant d'une base productive importante mais plus diversifiée, proposant de nombreux services aux entreprises et aux personnes, regroupant essentiellement des PME (moins d'établissements de grands groupes), facilement accessibles, situées sur des nœuds de communication, avec des universités, une dimension culturelle de haut niveau, un potentiel d'accueil touristique, un fort rayonnement régional.

« *Portes d'entrée* » de l'économie internationale pour leur région, elles se positionnent sur deux types de réseaux : ceux liés à leur base productive comme dans la catégorie précédente, des réseaux de relations plus globales liés aux besoins d'échanges des chefs d'entreprises et au fonctionnement des diverses activités de services destinés à la personne.

(Milan, Barcelone, Cologne, Glasgow, Lyon).

c) Des villes de régulation

Ces villes ont un rôle exceptionnel du fait de leur positionnement au sein des systèmes politiques et financiers internationaux.

(Genève, Francfort).

Les enseignements de cette étude ne valent que par les critères définis et par le choix des villes. Si ces critères avaient été différents et si l'échantillon avait été autre, les résultats auraient peut-être été différents et auraient permis d'autres classifications.

Ce qu'il semble falloir retenir c'est, comme Marie-Andrée Buisson le souligne, que, s'il est possible de distinguer plusieurs types de villes métropolitaines insérées différemment dans les réseaux internationaux, les métropoles sont rarement rattachées de façon unique à un seul de ces profils qu'au contraire elles combinent.

Elle ajoute que *« ces diverses analyses montrent à la fois l'existence de métropoles ayant des profils très différents, qui se maintiennent, voire se renforcent au cours du temps, tandis que simultanément ces grandes villes sont tentées de se doter d'une image, de proposer des structures de fonctionnement identiques »*[1].

C - LE PRODUIT DE L'HISTOIRE

Paris ou Londres, systèmes concentrés de plus de 10 millions d'habitants, diffèrent du modèle rhénan polycentrique.

Dans ce modèle, les villes sont agglomérées en grappes, en « *clusters* ». Chaque ville est séparée des autres par des espaces de forêt et de campagne ; des villes moyennes peuvent comporter des universités comme Heidelberg parce que ces villes moyennes travaillent en fait pour l'ensemble de la grappe, soit plusieurs millions d'habitants.

Mais la situation de départ est très différente. A l'inverse de la Grande-Bretagne ou de la France, l'Allemagne est un pays fédéral : ce que les pouvoirs des Länder ont permis de réaliser, les systèmes unitaires centralisés l'ont empêché.

D'une manière générale, ***les villes les plus puissantes d'Europe*** - hors les capitales - se sont développées ou ont diversifié leurs fonctions européennes

---

[1] Marie-Andrée Buisson ; *De la métropole d'équilibre à la métropole en réseau* in *"La métropolisation, croissance, diversité, fracture"* ; septembre 1999.

dans les Etats à structures fédérales, au sein de Länder (allemands), de cantons (suisses), de généralités (Catalogne), de communautés (espagnoles), de provinces (belges), disposant d'un niveau élevé d'autonomie.

Par ailleurs, ***l'éclatement des fonctions métropolitaines en agglomérations diverses*** représente une forme qui l'emporte souvent ***dans les pays où l'unification politique a été tardive*** et qui disposent, en même temps, d'une forte densité de villes.

L'Italie, avant son unification, avait des capitales potentielles possibles, séparées par des frontières politiques : Turin, Milan, Bologne, Florence… La Confédération Suisse, dont la structure politique favorise aussi un tel morcellement, se rapproche de ce schéma tout comme l'Allemagne rhénane.

Ainsi des pays héritent d'anciennes capitales politiques ou de centres d'activités économiques et culturelles sans que leur développement aboutisse à une forte hiérarchie. Sortes de « *capitale collective* » dont les aspects restent distribués entre des structures urbaines nombreuses sans compromettre pour autant la qualité de leur autorité, Francfort, Zurich, Turin ou Bologne entrent dans ces schémas[1].

D - LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

1. La suprématie de la capitale

Paris, ville multimillionnaire, domine de façon écrasante une aire d'influence très vaste et très faiblement urbanisée, le Bassin parisien, où aucune capitale régionale n'a la capacité de se développer.

Paris est aussi une ville « *primatiale* » dont la population dépasse de loin celle de la deuxième ville du pays. L'agglomération de Marseille, qui en 1999 a dépassé celle de Lyon, compte sept fois moins d'habitants que Paris. Londres, par comparaison, ne concentre que trois fois plus d'habitants que la deuxième agglomération de Grande-Bretagne et Madrid dépasse de peu la population de Barcelone.

Enfin, la capitale combine concentration économique et polarisation fonctionnelle, productivité d'échelle et productivité de réseau. Les modèles contemporains de fonctionnement de l'économie ne sélectionnent qu'une métropole, Paris, seul ensemble capable d'organiser les échanges et de les valoriser.

2. Les autres grandes villes : peu de métropoles européennes

Six ou sept grandes agglomérations de province connaissent un processus manifeste de métropolisation et tendent à s'organiser en conurbations. Comme

---

[1] Marcel Roncayolo ; *Métropoles : hier et aujourd'hui* ; in Métropoles en déséquilibre - octobre 1993 .

d'autres pays européens, le territoire français connaît donc la prime démographique à la grande ville.

Néanmoins, dans le classement des villes européennes millionnaires, si la France occupe le premier rang avec Paris, Lyon et Marseille ne se placent qu'au-delà du vingtième rang, en compagnie des villes de second rang des grands Etats (Stuttgart, Glasgow, Valence) ou des capitales de leurs voisins moins vastes (Bruxelles, Copenhague).

Par ailleurs, si la prime démographique est bien sélective, elle n'est que quantitative. Elle laisse dans une large zone d'ombre fonctionnelle l'ensemble des agglomérations françaises[1].

Seule Lyon semble émerger avec une population qui augmente, des fonctions métropolitaines qui se solidifient et rayonnent, des échanges extérieurs qui se développent et, à l'inverse de ce qui se passe dans le Bassin parisien, une croissance sur des fonctions généralistes qui n'empêche pas celle de villes plus spécialisées de la région comme Grenoble, Chambéry ou Annecy.

Nos villes de province les plus puissantes sont encore loin de leurs grandes concurrentes européennes, notamment des métropoles allemandes dotées de fonctions internationales et d'une large gamme d'activités (dessertes très développées, sièges sociaux industriels et bancaires et services supérieurs bien plus largement répartis qu'en France, grands centres de formation et de recherche, fonctions tertiaires supérieures de commandement…).

Conclusion :

La métropolisation est un phénomène qui touche tous les pays même si elle se manifeste sous des formes différentes qui tiennent aux caractéristiques économiques, sociales, culturelles, politiques et historiques de ces pays.

Les chercheurs, les élus sont pourtant loin d'être d'accord sur la définition des concepts de métropolisation et de métropole, d'où l'intérêt d'un éclairage apporté par les acteurs économiques et sociaux.

Un consensus s'établit seulement sur un point : la métropolisation est un mouvement qui transforme une grande ville en métropole ; la métropole est une étape de la croissance urbaine qui se caractérise par des effets de seuil quantitatifs et qualitatifs ; c'est une grande ville qui concentre population et activités, qui rassemble des activités diversifiées comportant notamment des fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne sur son environnement régional, national et international et qui fonctionne en réseau avec les autres grandes villes.

Les facteurs de la métropolisation sont essentiellement économiques : ils sont liés à la globalisation de l'économie, aux transformations dans les manières de produire et d'échanger sous l'effet de la concurrence et du développement des

[1] Priscilla De Roo ; *La métropolité* ; in Les villes lieux d'Europe - 1993.

technologies de l'information et de la communication, à l'internationalisation des firmes.

La métropole, qui sécurise dans un monde où les entreprises sont contraintes d'agir dans le court terme, devient un espace où se nouent les relations entre les acteurs, où convergent les flux d'information et d'innovation et où s'articulent les réseaux d'entreprises, de transports, les réseaux sociaux…

La mobilité est également au cœur du processus d'urbanisation et de métropolisation. Volontairement ou non, les citadins élargissent leur espace. Dans le même temps, les entreprises, les commerçants, les autorités administratives se « *relocalisent* » dans des lieux rapidement accessibles de préférence en voiture.

La métropole dépend aussi de la stratégie des acteurs politiques qui cherchent à placer leur ville dans la trame des villes internationales, mais il s'agit d'une stratégie qui accompagne et accélère le processus plus qu'elle ne le déclenche.

L'ensemble de ces constats conduit à s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à maîtriser un phénomène qui à la fois dépasse les frontières nationales et résulte de facteurs économiques intervenant dans un monde global et ouvert.

Il soulève le problème de la compétition à laquelle risquent de se livrer les villes entre elles, des pertes d'énergie, voire d'argent, que cette compétition peut entraîner si aucune coordination n'est opérée.

Il pose aussi la question de leur capacité à éviter l'apparition en leur sein de ségrégations sociales, conséquences de la concentration des populations et des activités. Il révèle enfin le danger de voir les métropoles se désintéresser de leur hinterland.

CHAPITRE II
L'IMPACT DE LA MÉTROPOLISATION SUR LE TERRITOIRE

I - CONCENTRATION DE LA POPULATION ET ÉTALEMENT DES VILLES

La France s'est massivement urbanisée durant les cinquante dernières années. Plus de trois Français sur quatre habitent désormais « *en ville* » et la société urbaine s'impose sur tout le territoire. En changeant de forme et de fonctions, les espaces urbains se sont dilatés, diversifiés et complexifiés : les aires urbaines d'aujourd'hui ressemblent peu aux villes denses et compactes d'autrefois. Les institutions urbaines elles-mêmes se sont rénovées, portées par les dynamiques d'intercommunalité.

L'INSEE et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)[1] - analysent le phénomène de la croissance urbaine dans ses différentes composantes.

A - LES NOMENCLATURES SPATIALES

1. Le zonage en aires urbaines et en unités urbaines de l'INSEE

Pour étudier les villes et leur territoire d'influence, l'INSEE a défini, en 1997, une nouvelle nomenclature spatiale, le *Zonage en aires urbaines* (ZAU).

Ce zonage décline le territoire métropolitain en quatre catégories. Les trois premières constituent l'espace à dominante urbaine : ce sont les pôles urbains, les couronnes périurbaines qui les complètent pour former les aires urbaines[2], et les communes multipolarisées. La quatrième représente l'espace à dominante rurale.

Défini pour la première fois à partir des données du recensement de 1990, le zonage en aires urbaines a été actualisé au recensement de 1999. Cette actualisation permet de dresser l'état du peuplement urbain et rural de la France métropolitaine et d'analyser les dynamiques démographiques territoriales.

L'aire urbaine est un territoire basé sur les migrations domicile-travail, c'est-à-dire l'espace vécu au quotidien par les « *urbains* » et les « *rurbains* ». C'est un espace fondé sur deux fonctions : habiter et travailler.

---

[1] Qui utilise les données des recensements de l'INSEE dans son « *Atlas des aires urbaines* » - décembre 2001 - pour analyser le phénomène urbain sur les cent premières aires urbaines de France.

[2] Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronnes périurbaines) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Les limites entre territoire urbain et territoire rural sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement. Leur tracé fait intervenir la notion d'agglomération ou unité urbaine, définie comme un ensemble d'habitations telle qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et abritant au moins 2 000 habitants. Si une agglomération de population s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération urbaine.

Les recensements de la population établis par l'INSEE permettent d'appréhender les évolutions démographiques et migratoires différenciées des territoires, et de mesurer l'attractivité économique des villes[1].

2. L'analyse de la FNAU

La FNAU[2] analyse, dans « *l'Atlas des aires urbaines* », les cent premières aires urbaines de la France métropolitaine ayant une population supérieure à 80 000 habitants.

L'originalité de l'Atlas des aires urbaines de la FNAU réside dans le choix du découpage territorial servant de base aux analyses. Trois espaces sont distingués : la *« ville-centre* » (berceau historique du développement urbain), « *l'intercommunalité d'agglomération*[3] » et « *l'aire urbaine* ».

Ils sont complétés par deux espaces intermédiaires obtenus par différence des précédents : « *la banlieue* » (intercommunalité d'agglomération moins ville-centre) et le « *périurbain* » (aire urbaine moins intercommunalité d'agglomération).

Le choix a été fait de retenir « *l'unité urbaine* », au sens de l'INSEE, comme espace représentatif de l'intercommunalité d'agglomération.

B - En 1999, plus des trois quarts de la population (hors DOM-TOM) vit dans une aire urbaine

En 1999, 45 millions de personnes vivent dans une aire urbaine, contre 41 millions en 1990. L'urbanisation de la France métropolitaine se poursuit avec 4 millions d'habitants supplémentaires qui vivent désormais dans les aires urbaines.

En 1999, la France métropolitaine comptait 354 aires urbaines regroupant 77 % de la population (contre 361 aires urbaines rassemblant 73 % de la population en 1990). Ainsi, le nombre des aires urbaines a diminué, mais leur population totale a augmenté.

Cette évolution résulte de deux phénomènes simultanés et apparemment contradictoires : une polarisation et un étalement urbain.

---

[1] Insee Première ; *Le zonage en aires urbaines en 1999* ; n° 765.

[2] Association qui regroupe les agences d'urbanisme travaillant en étroite relation avec les acteurs du développement local (communes, et groupements de communes, Etat, régions, départements, etc.).

[3] Aire d'influence « *politique* » de la ville moderne basée sur un volontariat de regroupement.

1. Une plus grande polarisation

Entre 1990 et 1999, les grandes aires urbaines dont celles de la plupart « *des métropoles d'équilibre* » ont fortement contribué à la croissance démographique du pays.

Depuis 1990, la population des aires urbaines a progressé de 0,4 % par an en moyenne. En 1999, la France compte cinquante-deux aires urbaines de plus de 150 000 habitants contre trente-sept en 1962. A elles seules, huit d'entre elles totalisent la moitié de l'accroissement. Ce sont Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix-en-Provence et Bordeaux[1].

Entre 1990 et 1999, toutes ces aires n'ont pas contribué avec la même intensité à la croissance de la population française. Aussi, ***les aires urbaines les plus dynamiques différent-t-elle des principales aires urbaines***.

Tableau 2 : Les aires urbaines les plus dynamiques

	Contribution à la croissance démographique	Recensement 1990-1999		Recensement 1982-1990	
		Absolu nb. hab.	Taux annuel %	Absolu nb. hab.	Taux annuel %
Paris	16,6 %	315 084	+ 0,32	628 291	+ 0,75
Toulouse	6,5 %	123 645	+ 1,53	103 704	+ 1,66
Lyon	5,1 %	97 083	+ 0,68	101 814	+ 0,85
Montpellier	3,7 %	71 169	+ 1,88	60 537	+ 2,14
Nantes	3,5 %	66 803	+1,10	46 583	+ 0,94
Marseille-Aix-en-Provence	3,2 %	61 218	+ 0,46	22 733	+ 0,20
Rennes	3,0 %	57 822	+ 1,31	40 859	+ 1,16
Bordeaux	2,8 %	54 019	+ 0,67	71 337	+ 1,07
Strasbourg	2,3 %	43 140	+ 0,81	27 971	+ 0,63
Nice	2,2 %	41 761	+ 0,51	84 544	+ 1,25

Source : RGP - INSEE

Entre 1990 et 1999, ***seize aires urbaines de plus de 150 000 habitants ont contribué pour plus de 30 % à la croissance démographique de la France métropolitaine***, alors qu'elles représentaient seulement 9,5 % de sa population en 1990. Leur population s'est accrue à un rythme double de celui du pays.

[1] En 1999, Paris, Toulouse, Lyon sont les trois aires urbaines qui progressent le plus. Montpellier, qui était septième de 1975 à 1982, se hisse à la quatrième place. Sa contribution est de plus en plus forte, comme celle de Rennes, qui passe à la septième place. A l'inverse, Lille n'arrive qu'après bien que, par sa taille, elle soit la quatrième aire urbaine du pays. Nice est à la sixième place dans le classement par taille des aires urbaines du fait de son rattachement à Grasse-Cannes-Antibes. Cependant, elle continue à régresser en termes de contribution de la deuxième à la dixième place depuis les années soixante-dix.

Les huit premières sont par ordre décroissant : Montpellier, Toulouse, Rennes, Genève-Annemasse, Annecy, La Rochelle, Nantes, Poitiers. Ces huit aires urbaines, qui regroupent seulement 5,4 % de la population française, ont contribué pour 21 % de l'accroissement démographique national.

Viennent ensuite Nîmes, Orléans, Perpignan, Angers, Bayonne, Strasbourg, Avignon et Besançon. Une grande partie des aires urbaines les plus dynamiques se situe sur les littoraux atlantiques (surtout à partir du golfe du Morbihan) et méditerranéen, en Alsace et dans le sillon alpin, ainsi que le long de certains axes de transport ou le long de fleuves (vallées de la Loire, du Rhin, de la Durance). Le TGV a permis le développement des aires urbaines de Rennes, Nantes, le Mans, Poitiers et Bordeaux.

Le dynamisme économique et démographique de certaines régions a entraîné une urbanisation rapide notamment dans l'Ouest, la Bretagne, les Pays de la Loire, ainsi que dans le Sud, Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon. 70 % des nouvelles communes urbaines se situent au sud d'un axe Rennes-Nice.

A contrario, la diagonale aride qui traverse la France par le Massif Central semble la laissée-pour-compte du phénomène de métropolisation.

Enfin, une aire urbaine sur trois d'industrialisation ancienne perd des habitants : Saint-Étienne, Douai, Montbéliard, Lens, Béthune, Le Havre et dans une moindre mesure Valenciennes et Thionville.

Si l'on raisonne non plus en termes d'aire urbaine, mais d'agglomération (ou unité urbaine), ***en 1999, la France métropolitaine compte cinquante trois agglomérations de plus de 100 000 habitants*** (contre cinquante six en 1990).

Avec 9,6 millions d'habitants, l'agglomération parisienne[1] renforce sa première place européenne devant Londres. Marseille occupe la deuxième place française juste devant l'agglomération lyonnaise. L'agglomération de Grasse-Cannes-Antibes disparaît à la suite de son rattachement à Nice. Ce nouvel ensemble devient la cinquième ville de France avec 889 000 habitants[2].

Les régions les plus urbanisées le demeurent : 96 % des franciliens résident toujours dans une unité urbaine, ainsi que plus de 85 % des habitants des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais. Moins marquée que dans les périodes précédentes, la croissance dans les aires du littoral méditerranéen de Toulon à Nice se traduit cependant par une densification et une continuité de l'habitat.

---

[1] Après Mantes-la-Jolie à l'ouest, absorbée en 1990, c'est Melun à l'est qui a été englobée statistiquement dans l'agglomération parisienne.

[2] Voir tableau n° 6 - classement des villes - aires urbaines - unités urbaines.

Tableau 3 : Les principales aires urbaines de plus de 150 000 habitants

Aires urbaines en 1999		Territoire de 1999			Variation de population de l'aire urbaine entre 1990 et 1999 et sa décomposition selon les territoires					
Code	Nom	Population en 1999 (1)	Variation de 1990 à 1999 (5) + (8) (2)	%annuel de variation (3)	Retrait partiel	Variation totale (5) + (6) (4)	Variation dans le territoire de 1990 (5)	Population en 1999 de l'extension territoriale (6)	Population en 1990 de l'extension territoriale (7)	Variation dans cette extension (6) – (7) (8)
001	Paris	11 174 743	+ 315 084	0,32		+ 882 892	+ 269 722	613 170	567 808	+ 45 362
002	Lyon	1 648 216	+ 97 083	0,68		+ 140 860	+ 90 306	50 554	43 777	+ 6 777
003	Marseille-Aix-en-Provence	1 516 340	+ 61 218	0,46	■	+ 171 671	+ 53 455	118 216	110 453	+ 7 763
004	Lille	1 143 125	+ 32 230	0,32	■	+ 66 664	+ 29 854	36 810	34 434	+ 2 376
005	Toulouse	964 797	+ 123 645	1,53		+ 167 424	+ 119 939	47 485	43 779	+ 3 706
006	Nice	933 080	+ 41 761	0,51	■	+ 393 863	+ 17 259	376 604	352 102	+ 24 502
007	Bordeaux	925 253	+ 54 019	0,67		+ 94 787	+ 51 690	43 097	40 768	+ 2 329
008	Nantes	711 120	+ 66 803	1,10		+ 100 913	+ 63 908	37 005	34 110	+ 2 895
009	Strasbourg	612 104	+ 43 140	0,81	■	+ 93 625	+ 38 286	55 339	50 485	+ 4 854
010	Toulon	564 823	+ 33 752	0,69		+ 109 470	+ 22 853	86 617	75 718	+ 10 899
011	Douai-Lens	552 682	- 8 457	- 0,17		+ 338 762	- 5 127	343 889	347 219	- 3 330
012	Rennes	521 188	+ 57 822	1,31		+ 91 153	+ 53 760	37 393	33 331	+ 4 062
013	Rouen	518 316	+ 13 332	0,29	■	+ 59 630	+ 11 000	48 630	46 298	+ 2 332
014	Grenoble	514 559	+ 29 190	0,65		+ 37 340	+ 27 630	9 710	8 150	+ 1 560
015	Montpellier	459 916	+ 71 169	1,88		+82 503	+ 68 311	14 192	11 334	+ 2 858
016	Metz	429 588	+ 12 540	0,33		+ 172 024	+ 11 849	160 175	159 484	+ 691
017	Nancy	410 508	+ 4 156	0,11	■	+18 517	+ 3 748	14 769	14 361	+ 408
018	Clermont-Ferrand	409 558	+ 12863	0,35		+ 68 921	+ 11 312	57 609	56 058	+ 1 551

Source : RGP – INSEE

2. Les grandes villes s'étalent et étendent leur influence

La croissance démographique reste vive dans et autour des huit ensembles urbains qualifiés de « *métropole d'équilibre* ». Seule Lille fait exception, dont le poids est contrebalancé par la fusion des unités urbaines de Douai et de Lens.

A proximité des aires urbaines les plus dynamiques, de nombreuses communes voisines se peuplent. Ce phénomène concerne des petites aires rurales et des communes multipolarisées ou appartenant à l'espace à dominante rurale.

La proximité de la grande ville conduit au développement de pôles secondaires. La croissance est alors particulièrement vive dans « *une deuxième couronne périurbaine* ».

Ainsi, autour de l'aire urbaine de Paris, l'ensemble de ces communes compte un peu plus d'un million d'habitants dont la croissance est beaucoup plus rapide (+ 0,8 % par an) que celle de l'aire urbaine de Paris. Il en est de même autour de Marseille-Aix-en-Provence où l'étalement urbain est particulièrement net.

Les cent premières aires urbaines se sont toutes étendues dans l'espace depuis dix ans, occupant en 1999 une surface plus de 35 % supérieure à celle qu'elles couvraient en 1990 ; 2 500 nouvelles communes ont été intégrées dans les aires urbaines représentant un accroissement de population de 2 millions d'habitants.

Les nouvelles communes se situent en moyenne à 30 km de la ville-centre, mais cette distance atteint 60 km dans les aires millionnaires ; les habitants des villes travaillent de plus en plus loin de leur domicile.

La densité des villes-centres varie beaucoup d'une aire à l'autre, elle croît vite avec la taille, Paris détenant le record national avec 20 000 habitants au km^2.

Les diminutions de densité, de la ville-centre aux communes périphériques, sont d'autant plus accusées que l'aire urbaine est plus grande. Néanmoins parmi les aires millionnaires, Paris, Marseille connaissent une légère baisse de population tandis que celle de Lyon et Lille se densifient.

En 1999, deux Français sur trois résidaient dans les cent premières aires urbaines, se répartissant à peu près à part égale entre les villes-centres, les communes de banlieue et les communes périurbaines.

Longtemps limité aux communes de banlieue, l'étalement urbain déborde largement les frontières de l'agglomération ou des « *intercommunalités d'agglomération* » et touche toutes les communes périurbaines.

Dans le même temps, un mouvement vers une plus grande « *compacité urbaine* » a pu être observé comme en témoigne, depuis dix ans, le regain d'attractivité de certaines villes-centres.

Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre de tendances démographiques lourdes : baisse de la fécondité et allongement de la durée de vie. Au cours de la dernière période inter-censitaire, le gain démographique des aires urbaines provient de leur excédent naturel, elles ont connu un déficit migratoire, ce phénomène étant plus marqué au Nord (déficit) qu'au sud (excédent).

3. Évolutions contrastées du rural par rapport à l'urbain

En 1999, 13,6 millions de personnes, soit 23 % de la population métropolitaine, résident dans l'espace à dominante rurale[1].

L'espace à dominante rurale est constitué par quatre catégories de communes : les communes du rural sous faible influence urbaine[2] situées à la périphérie de l'espace à dominante urbaine, les pôles ruraux [3], les communes de la périphérie des pôles ruraux[4] et les communes du rural isolé[5].

Si son poids démographique relatif diminue, il retrouve en 1999 le même nombre d'habitants qu'en 1962.

a) Regain migratoire vers le rural

Entre 1990 et 1999, la croissance démographique de l'espace à dominante rurale résulte de deux mouvements opposés :

- d'un côté un déficit naturel de 163 000 habitants (excédent des décès sur les naissances) ;
- d'autre part, un solde migratoire de 410 000 habitants (excédent des arrivées sur les départs).

L'excédent des arrivées sur les départs se généralise dans un nombre de plus en plus grand de communes mais ce gain ne se répartit pas uniformément sur le territoire.

b) Une forte inégalité géographique

Là où les grandes agglomérations sont nombreuses, les aires urbaines sont facilement accessibles pour les habitants des zones rurales. La moitié de la croissance de la population de l'espace à dominante rurale se réalise dans des zones proches de dix-sept aires urbaines dynamiques. Les aires urbaines de Perpignan, Montpellier, Nantes, Paris, Toulouse, Bastia, Nîmes cumulent le quart de la croissance.

Là où le maillage urbain est plus lâche, les zones rurales sont plus en retrait. La moitié des pertes de population enregistrées dans « *les arrières-pays* » dont le bilan démographique est négatif, se produit autour de vingt aires urbaines. Parmi celles-ci, les communes des environs d'Aurillac, Limoges, Montceau-les-Mines, Montluçon, Guéret, Moulins, Ussel rassemblent le quart des pertes.

La proximité et le dynamisme d'une aire urbaine influe largement sur les mouvements de population de l'espace à dominante rurale mais la catégorie à

---

[1] INSEE Première n° 726 de juillet 2000.

[2] Regroupent l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines n'étant pas pôle rural et dont 20 % ou plus des actifs résidents travaillent dans des aires urbaines.

[3] Sont des unités urbaines offrant de 2 000 à 5 000 emplois et dont le nombre d'emplois est supérieur ou égal au nombre d'actifs résidants.

[4] Regroupent l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines n'étant ni pôle rural ni sous faible influence urbaine et dont 20 % ou plus des actifs résidants travaillent dans les pôles ruraux ;

[5] Rassemblent les communes les communes et les unités urbaines de l'espace à dominante rurale non prises en compte dans les trois catégories précédentes.

laquelle appartiennent les communes atténue ou accroît cet effet. L'INSEE a effectué un classement en quatre ensembles.

c) Le rural profite du dynamisme des villes

Le premier concerne des groupes de communes rurales en croissance pour lesquelles l'aire urbaine la plus proche est également en croissance. Ils se situent dans les bordures occidentales et méridionales de l'hexagone, dans le grand Ouest du Bassin parisien, en Alsace et en Rhône-Alpes et dans le Sud-Ouest autour de Toulouse.

Cet ensemble regroupe 10 100 communes et 7,2 millions d'habitants, soit la moitié de la population de l'espace à dominante rurale. La croissance moyenne de la population y est de 0,59 % par an et est d'autant plus vive que l'aire urbaine est proche.

Cependant, alors que le solde migratoire reste positif quelle que soit la distance à l'aire urbaine la plus proche, le solde naturel est positif aux abords immédiats des aires urbaines, mais devient négatif dans les communes les plus éloignées.

d) Le rural se vide lorsque le semis urbain est clairsemé

Dans un second ensemble, la population des communes de l'espace à dominante rurale diminue lorsqu'elle est proche d'une aire urbaine en décroissance. La population décroît de - 0,33 % par an entre 1990 et 1999 et atteint un peu moins de 3 millions de personnes en 1999. La proximité de l'aire urbaine ralentit le dépeuplement sans l'arrêter complément, notamment pour le rural sous faible influence urbaine et la périphérie des pôles ruraux.

Ces communes (6 100) sont situées dans un espace allant des Ardennes jusqu'au nord du Massif central en passant par la Meuse, la Haute-Marne et la Bourgogne centrale. Quelques zones se situent plus au sud, en particulier dans la région Midi-Pyrénées.

L'INSEE analyse un troisième ensemble dans lequel la croissance de l'espace rural est négative (en moyenne de - 0,25 % par an), tandis que celle des aires urbaines est positive. En 1999, cet ensemble regroupe 2,3 millions d'habitants répartis dans 4 900 communes localisées dans les départements à faible densité de population[1].

e) Dans quelques cas, le rural croît autour d'une ville qui décroît

Un dernier ensemble de 2 200 communes qui regroupent 1,2 million d'habitants cumule un excédent naturel et migratoire, tandis que l'aire urbaine dont elle est proche perd des habitants.

[1] Aube, Côte d'Or, Vosges, Haute-Savoie, Haute Loire, Cantal, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne.

II - LA CONCENTRATION DES ACTIVITÉS : LES FONCTIONS ET LES EMPLOIS MÉTROPOLITAINS

A - LA MÉTROPOLISATION DES EMPLOIS

1. La concentration des emplois et des activités

Le processus de « *métropolisation* » se caractérise par la croissance et la concentration des emplois et des actifs sur certains territoires. Il continue de concerner Paris et sa région dont le rôle ne peut s'apprécier que par rapport aux mégapoles mondiales. Mais, fait nouveau, la métropolisation parisienne ne nuit plus aux autres grands pôles régionaux.

Les configurations urbaines, l'histoire industrielle, les politiques locales différencient les agglomérations, mais d'une façon générale, les actifs exerçant des fonctions stratégiques tertiaires (économiques, financières, gestion, conception, recherche, commercial, marketing, etc.) se concentrent dans les grandes villes.

A noter aussi la concentration des étudiants. En 1999, 2 millions d'étudiants vivent en France[1]. Plus de 80 % d'entre eux poursuivent leurs études dans seulement trente aires urbaines qui exercent une forte attraction sur leur environnement géographique proche, mais aussi parfois plus lointain. A Poitiers, Montpellier, Grenoble, Rennes et Nancy, la densité d'étudiants[2] est deux fois supérieure à celle de Paris.

Les principaux pôles d'enseignement supérieur (universités, instituts de formation, écoles d'ingénieurs, de commerce, paramédicales et sociales, etc.) structurent le territoire en « *bassins de recrutement* » qui correspondent les plus souvent aux académies et, par-là même, aux régions.

Les cinq régions les plus attractives pour les étudiants sont, par ordre décroissant, l'Ile-de-France, Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

A noter enfin le lien étroit entre zones fortement urbanisées et créations d'entreprise. Les espaces aux taux de création pure[3] les plus élevés sont les espaces les plus urbains, métropoles et agglomérations importantes, alors que les taux les plus faibles se situent dans les espaces soit plus ruraux, soit plus touristiques où la création se réalise plus spécialement par réactivation.

Les créations pures sont particulièrement présentes dans les régions Ile-de-France et Alsace. Les pourcentages élevés de reprises - qui rendent généralement compte d'un espace en stagnation ou en difficultés - se trouvent

---

1 INSEE Première ; *Les études supérieures : un motif de migration* ; n° 813 - novembre 2001.

2 Nombre d'étudiants au lieu d'études pour cent habitants.

3 Les créations regroupent trois modalités : la création pure (ou *ex-nihilo*), la réactivation et la reprise. La création *ex-nihilo* correspond à la création d'une unité économique jusqu'alors inexistante et par ailleurs autonome juridiquement. La réactivation correspond à une création nouvelle ou à une reprise, en nom propre, dont le nouveau chef d'entreprise a déjà été créateur ou repreneur d'une entreprise individuelle. La reprise correspond à la poursuite d'une entreprise juridiquement autonome par un autre chef d'entreprise qui en devient le propriétaire et l'exploite.

dans les régions du Centre et de l'Ouest (Basse-Normandie, Auvergne et Franche-Comté).[1]

En 2001, s'il y a eu quarante-quatre nouveaux chefs d'entreprise pour 10 000 habitants en France (créations 60 % / reprises 18 % / 22 % réactivations), ce chiffre varie de vingt-cinq en Nord-Pas-de-Calais à quatre-vingt quatre en Corse et soixante et onze en Languedoc-Roussillon et en Provence-Côte d'Azur (126 pour Paris). Un tiers des régions ont un taux supérieur à la moyenne nationale ; ce sont l'Ile-de-France et les régions du Sud.

Dans chaque région, les départements comportant une métropole ou quelques pôles urbains essentiels prennent largement le pas. Ainsi en Languedoc-Roussillon, l'Hérault concentre 43 % des créations d'entreprise, en Midi-Pyrénées (région regroupant huit départements), la Haute-Garonne concentre 46,5 % et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 84 % des créations d'entreprise proviennent des bouches du Rhône, du Var et des Alpes maritimes.

2. Paris et les autres

C'est principalement au travers des migrations domicile-travail « *inter-aires urbaines* » que s'exprime la polarisation du territoire français qui coïncide avec les grandes infrastructures de transport (TGV, avion, autoroutes).

Même si Paris reste prédominant, les métropoles d'équilibre sont devenues des locomotives du développement du territoire français ; celui-ci se structure aussi autour de vastes conurbations qui englobent plusieurs aires urbaines : Lyon- Saint-Étienne-Grenoble, Aix-Marseille-Toulon, Lille-Arras-Valenciennes ou des bi-pôles comme Nantes-Saint-Nazaire.

a) Le poids de Paris dans l'emploi métropolitain

Avec plus d'un cinquième des emplois et plus du tiers des cadres supérieurs du pays, l'Ile-de-France pèse très lourd dans la distribution territoriale des emplois et dans son évolution[2]. Entre 1990 et 1999, l'Ile-de-France a continué à gagner des emplois d'encadrement, mais a connu une très forte chute de ses emplois d'ouvriers et d'employés non qualifiés.

F. Damette (1994) remarque qu'on assiste à « *une polarisation de l'emploi d'encadrement sur la capitale. Le taux d'encadrement à Paris est plus du double de celui de la province* ». Lyon, Toulouse et Grenoble font exception à cette règle.

Néanmoins, l'attraction qu'exercent les emplois situés en Ile-de-France sur les régions proches, se traduit par des flux d'actifs interrégionaux élevés et des distances parcourues particulièrement longues. L'influence parisienne s'étend à la Picardie et dans une moindre mesure aux régions Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Champagne-Ardenne et Bourgogne.

---

[1] APCE *; La création d'entreprise dans les régions françaises en 2001 : des contrastes importants* ; - avril 2001.

[2] INSEE Première ; *Les métiers se redéploient sur le territoire métropolitain INSEE : recensement de 1999* ; n° 792 - juillet 2001.

b) Le poids des autres ensembles régionaux

Les sept ensembles régionaux (Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, Marseille-Aix-Etang de Berre, Lille-Roubaix-Tourcoing, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Nantes) ne représentent que le tiers des emplois métropolitains parisiens.

L'ensemble Lyon-Grenoble-Saint-Étienne constitue, loin derrière Paris, la seule entité provinciale cumulant plus de 5 % de l'emploi national.

Certaines régions touchées par la baisse des postes de production n'ont pas créé assez de postes d'encadrement pour compenser les pertes ; c'est le cas des régions de la couronne du Bassin Parisien et de l'Est, à l'exception de l'Alsace. A l'inverse, les emplois non agricoles de tous niveaux de qualification augmentent dans les régions de l'Ouest, et à un moindre degré du Sud-Ouest. Dans les régions du Sud-Est, ce sont les effectifs du tertiaire, cadres et employés qui augmentent le plus.

Par ailleurs, le nombre des actifs des régions transfrontalières travaillant à l'étranger est en constante augmentation, principalement en Alsace et en Lorraine (depuis 1990, le nombre de déplacements transfrontaliers a plus que doublé).

3. Des mutations de grande ampleur sur le marché du travail

M. Gery Coomans, Directeur de recherche à l'Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées (ISMEA), a indiqué[1] que des mutations démographiques de grande ampleur vont se produire dans les prochaines années et vont entraîner des recompositions de l'ensemble des territoires européens.

L'analyse des projections de la population régionale à l'horizon 2010 et 2020 montre que le marché du travail en France et en Europe subirait des modifications importantes.

L'Ile-de-France serait, avec la région de Copenhague, la seule parmi les quelque deux cent régions de l'Union européenne à présenter, en 2020, un indicateur de remplacement de la population en âge de travailler supérieur à 5 %. Il n'y aurait plus à cette date qu'une région européenne sur huit à présenter un indicateur positif.

Selon Gery Coomans, des pénuries structurelles de main-d'œuvre sont prévisibles et toucheraient même les emplois non qualifiés. Ces pénuries se manifesteraient par des polarisations territoriales allant à l'encontre d'un aménagement équilibré du territoire, sauf inflexions significatives des évolutions. Parmi les vingt-deux régions, seule la région d'Ile-de-France assurerait globalement la relève.

Conséquence de cette distribution inégale des pénuries, les politiques visant à en atténuer l'impact ne pourraient être définies ni mises en œuvre au niveau central. Des mesures, prises au niveau régional, devraient prendre en compte les

---

[1] Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire – 3 avril 2002.

spécificités régionales et concerner les politiques de formation visant à encourager le passage du monde ancien au monde nouveau.

Le monde ancien, celui où les diplômes enfermaient les personnes dans un parcours déterminé, devrait céder la place à un monde nouveau dépendant de pratiques aboutissant au développement des compétences tout au long de la vie active.

La ressource humaine deviendrait alors la ressource clé. Compte tenu du vieillissement de la population active, la main-d'œuvre jeune et qualifiée représenterait rapidement une ressource rare et un enjeu de compétitivité entre les entreprises.

« *L'archipel métropolitain pourrait, dans ce contexte, accroître ses avantages et poursuivre à son bénéfice la polarisation du territoire. S'y concentreraient davantage les activités avancées et les ressources rares, attirant la main-d'œuvre jeune, aux qualifications à jour, alors que la population vieillissante serait encline à essaimer à travers le territoire* ».

A l'horizon de la deuxième décennie du siècle, des tensions ne manqueraient pas de se manifester sur de nombreux segments du marché du travail. Au-delà de ces difficultés, le resserrement démographique plus marqué dans le reste du pays pourrait aboutir à un ralentissement des mobilités vers l'Ile-de-France.

B - LES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES SUPÉRIEURES DE L'INSEE

Les « *fonctions métropolitaines supérieures* » illustrent le rayonnement des grandes villes. Symboles de dynamisme, de décision, porteuses d'images positives, elles sont davantage présentes dans les grandes aires urbaines. ***En 1999, comme en 1990, quinze aires urbaines concentrent 68 % de l'emploi qui en résulte.***

1. Les onze fonctions métropolitaines supérieures[1]

L'INSEE a défini ces onze fonctions :

- art (7,2 %) : artistes et emplois supérieurs artistiques, artisans d'art ;
- banque-assurance (8,1 %) : cadres des banques et des assurances ;
- commerce (11,9 %) : cadres des commerces de gros et interindustriel ;
- commercial dans l'industrie (4,5 %) : ingénieurs et cadres commerciaux, technico-commerciaux dans les établissements industriels ;
- gestion (7,1 %) : cadres de direction, d'administration et de finance des établissements industriels ;
- information (3,2 %) : cadres et emplois supérieurs de l'information ;
- informatique (1,9 %) : ingénieurs et cadres de l'informatique des établissements industriels ;

[1] Philippe Jullien ; *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes* ; INSEE - mars 2002.

- recherche (15,2 %) : ingénieurs et cadres techniques de recherche, études ou développement dans les établissements industriels ; chercheurs de la recherche publique, emplois supérieurs des établissements de recherche et d'enseignement supérieur ;
- services aux entreprises (30,6 %) : cadres des services aux entreprises ;
- télécommunications (4,2 %) : ingénieurs et cadres des postes et télécommunications ;
- transports (5,9 %) : ingénieurs et cadres des transports.

2. L'évolution de l'emploi métropolitain supérieur

C'est dans les grandes aires urbaines que le nombre d'emplois métropolitains supérieurs augmente le plus : ***l'écart se creuse entre petites et grandes aires urbaines.*** Alors qu'elle a globalement perdu des emplois entre 1990 et 1999, l'aire urbaine de Paris a encore gagné un grand nombre d'emplois métropolitains supérieurs.

Tableau 4 : Taux d'emploi métropolitain supérieur selon la taille de l'aire urbaine en nombre d'emplois

Nombre d'emplois des aires urbaines en 1990	Nombre d'aires urbaines	Taux moyen d'emploi métropolitain supérieur (%)		Évolution du nombre d'emplois métropolitains supérieurs entre 1990 et 1999 (%)
		1999	1990	
5 090 000	1 (Paris)	16,0	14,3	+ 11,7
Entre 200 et 715 000	11	9,5	8,4	+ 20,4
Entre 100 et 200 000	21	6,4	5,7	+ 20,0
Entre 50 et 100 000	29	5,4	4,9	+ 17,9
Entre 20 et 50 000	79	4,5	4,1	+ 13,3
Entre 10 et 20 000	86	3,8	3,7	+ 7,9
Moins de 10 000	127	3,6	3,4	+ 8,8
Les 354 aires urbaines	**354**	**9,0**	**8,2**	**+ 14,8**

Source : recensements de la population, Insee

En 1999, les quinze grandes aires urbaines au plus fort taux d'emploi métropolitain supérieur sont les mêmes qu'en 1990 et dans le même ordre pour les six premières :

- Paris, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Lyon, Strasbourg ;
- puis Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille-Aix-en-Provence, Nice, Annecy, Lille, Orléans et Nancy.

Elles concentrent aujourd'hui 38 % de la population, 42 % de l'emploi et surtout 68 % de l'emploi métropolitain supérieur de France métropolitaine. Si l'on excepte le cas de Paris, leur croissance démographique et en emplois est, en moyenne sur neuf ans, plus forte que celle des autres aires urbaines.

C'est dans les villes de l'Ouest du pays que l'emploi métropolitain supérieur augmente le plus, en valeur absolue comme en valeur relative. Rennes,

Nantes et Pau étaient déjà bien positionnées ; mais Le Mans, La Rochelle, Angers, Brest, Bayonne, Caen et Saint-Nazaire se distinguent également par leur forte croissance.

En général, dans les aires urbaines, les taux d'emploi métropolitain supérieur diminuent lorsqu'on s'éloigne de la ville-centre, selon le modèle parisien : de 19,3 % dans la commune de Paris, à 6,6 % dans sa couronne périurbaine en passant par 15,7 % en banlieue. Certaines banlieues font exception. Le taux est sensiblement plus élevé à Villeurbanne qu'à Lyon, et deux fois plus important à Villeneuve-d'Ascq qu'à Lille.

Le nombre et la proportion d'emplois métropolitains supérieurs présents dans une ville, ainsi que leurs évolutions dans le temps, sont en général en bonne corrélation avec son dynamisme économique mais plus encore avec son dynamisme démographique. Une exception notable : Paris.

Les taux d'emploi dans chaque fonction métropolitaine supérieure permettent de préciser les points forts des grandes villes, ainsi que les liaisons existant entre la présence de cette fonction et le dynamisme de la population ou de l'emploi. L'intensité de ces liaisons est particulièrement forte pour cinq des fonctions : art, télécommunications, recherche, informatique et information.

3. Les spécificités des grandes villes

a) Les fonctions supérieures sont polarisées sur le territoire

La fonction art est particulièrement présente à Paris.

Mais elle l'est aussi à Montpellier et Avignon, elle reste d'ailleurs l'apanage des villes au sud d'une ligne Bordeaux-Nice.

La fonction télécommunications est bien développée à Rennes, Montpellier et Bordeaux.

La fonction recherche reste la grande spécialité de Grenoble, Montpellier et Toulouse. C'est dans ces trois mêmes villes que la fonction informatique (dans l'industrie) est la plus développée.

La fonction banque-assurance est fortement implantée à Paris, Strasbourg, au Mans et à Lille.

b) Depuis 1990, les spécificités fonctionnelles des grandes villes ont peu évolué

Paris confirme sa prééminence, puisque toutes les fonctions y sont particulièrement développées.

L'ensemble Lyon-Grenoble, où toutes les fonctions sont représentées, vient en second et reçoit l'appui d'Annecy et Valence.

Toulouse est désormais la troisième aire urbaine française par le nombre de ses emplois métropolitains supérieurs ; seule la fonction banque-assurance y est peu représentée.

Marseille reste très marquée par sa situation portuaire et donc sa fonction transports.

La fonction banque-assurance est la seule véritable spécificité de Lille.

Sans qu'on puisse ici mettre en évidence un réseau, dans l'ensemble constitué par Nantes, Rennes, Tours, Angers, Le Mans, Poitiers, Saint-Nazaire, les fonctions métropolitaines supérieures se complètent. Cet ensemble a bénéficié d'une évolution démographique et économique très forte entre 1990 et 1999.

L'ensemble de l'Est réunissant Strasbourg, Nancy, Metz, Mulhouse, Montbéliard, également complémentaires par leurs fonctions, a connu un développement moins rapide.

Tableau 5 : Les fonctions métropolitaines supérieures dans les cinquante premières aires urbaines* de France métropolitaine

Aire urbaine	**Emplois métropolitains supérieurs en 1999**	**Taux d'emplois métropolitains supérieurs**			**Fonctions métropolitaines supérieures les mieux représentées**
		% 1999	**Rang 1999**	**% 1990**	
Paris	815 552	16,0	1	14,3	Toutes sauf Recherche
Grenoble	28 202	12,7	2	10,8	Commercial-industrie, Gestions, Informatique, Recherche, Services, Information
Toulouse	47 955	12,0	3	10,4	Commercial-industrie, Gestion, Informatique, Art, Recherche, Services, Télécommunications, Transports
Montpellier	19 577	11,4	4	9,9	Informatique, Art, Recherche, Services, Télécommunications, Information
Lyon	75 935	10,6	5	9,6	Commercial-industrie, Gestion, Commerce, Services, Transports
Strasbourg	25 470	9,5	6	8,8	Banque-assurance, Recherche, Commerce, Information
Rennes	19 935	8,7	7	7,1	Télécommunications, Information
Nantes	25 508	8,7	8	7,7	Informatique, Commercial-industrie, Banque-assurance, Commerce, télécommunications
Bordeaux	32 978	8,7	9	7,9	Télécommunications
Marseille-Aix	46 546	8,6	10	7,7	Art, Transports
Nice	28 438	8,5	11	7,8	Informatique, Art, Commerce, Services
Annecy	6 975	8,3	12	7,7	Art, Commerce, Services
Lille	37 717	8,3	13	7,1	Banque-assurance, Services
Orléans	12 494	8,0	14	7,4	Télécommunications
Nancy	13 158	8,0	15	7,4	Recherche, Télécommunications, Information
Dijon	10 471	7,5	16	6,9	Banque-assurance, Transports, Information
Pau	6 465	7,5	17	6,1	Recherche
Clermont-Ferrand	12 190	7,1	18	6,1	Information
Valence	5 008	7,0	19	6,6	Commercial-industrie, Informatique, Gestion

Aire urbaine	Emplois métropolitains supérieurs en 1999	Taux d'emplois métropolitains supérieurs			Fonctions métropolitaines supérieures les mieux représentées
		% 1999	Rang 1999	% 1990	
Chambéry	4 149	7,0	20	6,5	Transports
Reims	8 185	6,9	21	6,1	
Tours	10 533	6,9	22	6,1	Transports, Information
Poitiers	5 821	6,7	23	6,0	Recherche, Information
Rouen	13 218	6,5	24	6,1	Transports
Angers	8 489	6,4	25	5,5	
Besançon	5 683	6,3	26	6,4	
Saint-Étienne	8 084	6,3	27	5,5	Gestion
Avignon	6 977	6,2	28	6,1	Art, Commerce
Caen	8 982	6,2	29	5,3	
Mulhouse	6 660	6,1	30	5,8	Gestion
Brest	6 887	5,9	31	5,1	
Metz	9 794	5,8	32	5,2	
Limoges	5 911	5,8	33	5,2	Télécommunications, information
Nîmes	4 452	5,5	34	5,1	Art, Banque-assurance
Le Mans	6 518	5,4	35	4,3	Banque-assurance
Amiens	5 544	5,4	36	4,6	Information
Le Havre	6 075	5,4	37	4,8	Transports
Bayonne	4 216	5,3	38	4,6	
La Rochelle	3 477	5,3	39	4,5	
Perpignan	4 321	5,2	40	5,4	Commerce
Toulon	8 611	4,8	41	4,1	
Angoulême	2 999	4,7	42	4,5	
Montbéliard	3 332	4,6	43	3,2	Gestion
Lorient	3 034	4,4	44	3,8	
Troyes	3 044	4,4	45	4,4	
Saint-Nazaire	2 748	4,1	46	3,7	
Valenciennes	4 517	4,0	47	3,7	
Dunkerque	3 297	3,5	48	3,6	Transports
Douai-Lens	5 245	3,4	49	3,1	
Béthune	2 339	3,0	50	2,7	

Le taux d'emploi métropolitain supérieur est le rapport du nombre d'emplois métropolitains supérieurs au nombre total d'emplois de l'aire urbaine.
* Aires urbaines les plus riches en emplois.
** Le taux est supérieur d'au moins 25 % à la moyenne des aires urbaines du tableau, hors Paris

Source : Recensements de la population - INSEE – 1999

III - RESTRUCTURATION DES TERRITOIRES : HINTERLAND ET ORGANISATION INTERNE DES MÉTROPOLES

La France d'aujourd'hui a profondément évolué par rapport à la France d'il y a un siècle : les territoires institutionnels ne correspondent plus aux territoires vécus.

L'évolution des territoires se caractérise, selon Pierre Veltz, par :

- le resserrement de la croissance sur les grandes aires métropolitaines, avec les secteurs les plus créateurs d'emplois ;
- la remontée des inégalités territoriales inter et intra-agglomérations ;
- moins de macro-différences entre les territoires, mais davantage de micro-différences ; « *un territoire plus homogène et plus fracturé* » ;
- un affaiblissement des relations entre les pôles et leur hinterland (relations verticales) ;
- de plus en plus de relations horizontales de pôle à pôle, constituantes d'un territoire de réseaux ;
- la progression des exclusions.

Selon un panel d'experts interrogés sur la prospective des villes à l'horizon 2010, les territoires concernés par la métropolisation seraient les régions urbaines denses, fortement attractives et déjà bien desservies par les transports et qui connaîtront un renforcement des polarisations au détriment du reste de l'espace régional :

- renforcement des métropoles les plus importantes ;
- accroissement des écarts entre ces métropoles et les autres villes ;
- renforcement de la polarisation sur la métropole au détriment de la région ;
- accentuation des déséquilibres internes aux villes.

A - ESPACES MÉTROPOLITAINS, ESPACES DE VIE ET ESPACES INSTITUTIONNELS

1. Dissociation entre espaces des firmes et espaces institutionnels

La France des années 60-70 présente un schéma territorial aux traits particulièrement bien dessinés, directement modelé sur l'organisation industrielle de la production de masse.

L'espace économique est unifié sous la domination de Paris. Et cet espace centralisé reste ordonné selon un principe de hiérarchie pyramidale. La bipolarisation Paris-province passe par un ensemble de relais qui épousent le réseau urbain existant.

La corrélation est importante entre la taille des villes et la composition de l'emploi industriel (niveau de qualification, place tenue par les emplois de direction-conception). *« La proportion des cadres est multipliée par deux lorsqu'on passe des villes de moins de 100 000 habitants aux villes de plus de*

200 000 habitants »[1]. La géographie des emplois de service devient presque exclusivement pyramidale.

Ce schéma correspond à l'organisation institutionnelle centralisée. « *Le modèle hiérarchique et pyramidal des centres et périphéries emboîtées en poupées gigognes décrit particulièrement bien la France traditionnelle où se superposent la cascade des échelons administratifs et celle des fonctions économiques* »[2].

A partir des années quatre-vingt se produit une profonde rupture économique et sociale. La différence de niveau des emplois entre Paris et la province se réduit ; les activités se concentrent dans les aires métropolitaines, les grandes villes et leurs périphéries.

Le modèle taylorien de séparation des fonctions de conception et d'exécution est rejeté, l'organisation de la production se modifie, les firmes ne sont plus ponctuelles, les activités économiques s'organisent en réseaux, les relations horizontales deviennent plus déterminantes que les relations verticales, les comportements de tous les acteurs économiques s'inscrivent dans les modalités de la concurrence internationale.

Dans ce contexte, l'ensemble des flux économiques et les imbrications qu'ils supposent concerne à la fois les aires métropolitaines - qui dépassent le cadre territorial stricto sensu des villes - et le reste du monde.

L'espace des firmes et les espaces institutionnels publics sont désormais largement dissociés, ce qui pose la question de la place de l'intervention publique et de son niveau pertinent.

2. Dissociation entre espaces métropolitains et institutionnels

Le modèle urbain qui prévalait il y a un siècle était simple :

- une France divisée en quatre-vingt-dix départements, chacun ayant son chef-lieu, ses trois ou quatre sous-préfectures, ses cinq à dix cantons ;
- une France où l'organisation du territoire était fortement hiérarchisée et en même temps très facile à appréhender, où Paris dominait l'ensemble, les chefs-lieux de département leur département, les sous-préfectures et les cantons leurs sous-espaces respectifs ;
- une France largement rurale puisque à peine 20 ou 30 % de la population française habitait dans les villes.

Ce modèle est révolu. La France urbaine des années 2000 est entrée dans celui, profondément différent et complexe, des aires urbaines et des métropoles. Ces nouvelles configurations - où les habitants ont un fort sentiment d'appartenance à un même ensemble territorial - relèvent de structures intercommunales, de communautés de communes, de communautés d'agglomération, de communautés urbaines qui peuvent être très différentes.

---

[1] D. Pumain ; *Atlas des villes de France* ; 1989.

[2] Pierre Veltz ; *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel* ; PUF - février 2000.

La France a hérité d'un monde institutionnel vieux d'un siècle alors qu'elle vit dans un monde urbain qui essaye d'y trouver sa place et ses repères.

Marcel Belliot, délégué général de la FNAU, explique :

« *Autrefois, vous aviez la ville-centre, la ville éponyme qui donnait son nom à l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, cette ville éponyme représente au maximum 20 à 30 % de la population de l'aire urbaine ; et même si nombreux sont ceux qui continuent à affirmer qu'ils habitent « telle ville », en réalité leur domicile se situe à 10 ou 20 Kilomètres.*

Autrefois également, on trouvait la ville et ses faubourgs - les banlieues qui se sont développées en continuité avec la ville. Aujourd'hui, cet ensemble urbain qui constitue l'agglomération - et qui essaye de se structurer en intercommunalité - ne représente que 50 à 70 % de la masse urbaine réelle du territoire. Une partie de la « matière urbaine » est à l'extérieur de la ville éponyme, mais aussi « hors les murs » de la commune d'agglomération ».

Le territoire unique de vie et d'appartenance est donc partagé entre de multiples institutions communales et intercommunales qui peuvent entrer en conflit.

En même temps, d'autres institutions ont bénéficié de pouvoirs qui leur ont permis et leur permettent toujours d'influer sur l'organisation du territoire métropolitain : les conseils généraux en construisant des routes ont rendu accessibles des espaces reculés, les ont rapprochés de la ville-centre et ont eu un impact très important sur la manière dont allait se développer le territoire, la région également, par ses politiques de transport, d'équipement, de développement économique.

Les espaces urbains sont donc aujourd'hui caractérisés à la fois par leur dilatation et par le fait qu'ils sont gérés par des autorités nombreuses et diverses, ce qui pose la question de la gestion des aires métropolitaines et de leur intégration dans l'espace régional qui les entourent.

B - MÉTROPOLES ET HINTERLAND

D'une façon générale, la métropolisation modifie, en l'inversant, le rapport des villes à leur région géographique.

Celle-ci constitue de moins en moins un arrière-pays approvisionnant la ville-centre ou travaillant pour elle ; réciproquement, la ville-centre offre à la région non seulement des services de niveau supérieur, mais surtout l'accès aux réseaux de globalisation[1]. ***Les grandes villes d'aujourd'hui ne résultent plus des territoires qui les environnent mais produisent autour d'elles des régions urbaines.***

Cependant, en ce qui concerne l'impact réel de la métropolisation sur l'environnement des grandes aires urbaines, les experts sont loin d'être d'accord.

---

[1] François Asher ; *Métapolis ou l'avenir des villes* ; Odile Jacob - mai 1995.

1. Des experts partagés

La métropolisation remettrait en cause les niveaux de la hiérarchie urbaine.

Selon une majorité de chercheurs, elle provoquerait le creusement des écarts entre les villes les plus importantes et les autres villes. Elle aurait un impact négatif sur les villes moyennes.

D'autres au contraire estiment que le mouvement de métropolisation profiterait aux villes moyennes sous certaines conditions (participation à des réseaux, implication dans des relations avec des métropoles et proximité).

Ainsi la proximité permettrait aux villes moyennes de bénéficier des services de la métropole et d'être prises dans le mouvement de dynamique métropolitaine. A l'inverse, l'isolement ferait que la dynamique métropolitaine se réaliserait à leur détriment.

La métropolisation renforcerait la « centralité » des pôles urbains concernés vis-à-vis de leurs espaces de rayonnement régional, national, international.

Ce renforcement se ferait selon une « *spécialisation fonctionnelle* » (chaque métropole exerçant exclusivement certaines fonctions métropolitaines) ou selon une tendance à la *« polyfonctionnalité éclatée* » (les diverses fonctions métropolitaines étant exercées par chaque métropole).

Par ailleurs, la métropolisation impliquerait un nouveau mode de fonctionnement du système urbain. ***A l'organisation verticale se superposerait le fonctionnement en réseau***, nouveau mode relationnel qui succéderait au modèle courant des places centrales. Cette conséquence de la métropolisation, défendue par les experts italiens et espagnols, est en revanche contestée par une majorité des experts français.

Les atouts des métropoles ne déqualifieraient pas ipso facto d'autres formes de développement.

Selon Pierre Veltz, « *l'existence de compétences spécifiques, la capacité de coopération entre les acteurs locaux, la solidité des cadres collectifs d'action et d'anticipation sont désormais les ingrédients cruciaux du développement alors que la fluidité des communications augmente le degré de liberté des acteurs vis-à-vis de la géographie physique* ». Ces atouts se trouveraient ailleurs que dans les métropoles.

2. Les relations métropole-villes au sein de l'espace régional

Si on considère la place des aires urbaines les plus importantes de la France dans chaque région et les relations qu'elles sont susceptibles d'entretenir entre elles ou avec des aires plus petites au sein de chaque ensemble régional, les situations sont variées.

- **Six régions voient leur capitale régionale être la seule ville de leur région à figurer dans la liste des cinquante et une aires urbaines de plus de 150 000 habitants :**
  - l'Auvergne (Clermont-Ferrand) ;
  - la Bourgogne (Dijon) ;
  - le Limousin (Limoges) ;
  - la Basse-Normandie (Caen) ;
  - la Picardie (Amiens) ;
  - Midi-Pyrénées trouve là également sa place qui, autour de Toulouse (avec une aire urbaine de près d'un million d'habitants), voit se répartir sur l'ensemble de la région six aires urbaines dont la plus importantes, Tarbes, a un peu moins de 110 000 habitants.
- ***Six régions voient coexister deux ou, au maximum, trois pôles qui paraissent nettement isolés les uns des autres :***
  - l'Aquitaine (Bordeaux, Pau et Bayonne) ;
  - la Champagne-Ardenne (Reims et Troyes ; c'est la seule région dont la capitale ne figure pas dans la liste des cinquante et une aires urbaines de plus de 150 000 habitants) ;
  - la Franche-Comté (Besançon et Montbéliard) ;
  - le Languedoc-Roussillon (Montpellier, Nîmes et Perpignan) ;
  - la Haute-Normandie (Rouen et Le Havre) ;
  - le Poitou-Charentes (Poitiers, La Rochelle et Angoulême).
- ***Huit régions enfin voient émerger un ensemble de villes, constituant ou susceptibles de constituer rapidement un véritable réseau de villes :***
  - l'Alsace (dont les deux pôles - Strasbourg et, avec une moindre dimension, Mulhouse - devraient renouer avec la tradition d'un duopole fédérant les autres villes régionales) ;
  - la Bretagne (où Rennes se situe au centre d'une guirlande de ports, dont Brest et Lorient) ;
  - la région Centre (qui bénéficie de l'organisation urbaine croissante de la vallée de la Loire entre Orléans, la capitale, d'un côté et Tours de l'autre) ;
  - la Lorraine (où une conurbation se crée qui englobe peu à peu Pont-à-Mousson, Hagondange et Briey tandis qu'un réseau de villes se met en place avec Pont-à-Mousson, Nancy, Metz et Épinal) ;
  - le Nord-Pas-de-Calais (où, autour de Lille capitale régionale transfrontalière, on trouve, à proximité immédiate, la grappe des villes du bassin minier ainsi que, à peine plus loin, Dunkerque, Calais et Boulogne) ;

- les Pays de la Loire (où la capitale, Nantes, dont le dynamisme s'accroît de la proximité de Saint-Nazaire, développe activement ses liens avec Angers et Le Mans) ;
- la Provence-Alpes-Côte d'Azur (où la grappe urbaine qui se développe autour d'Aix-Marseille semble prête à englober Toulon d'un côté, Arles de l'autre et, peut-être même un jour, Avignon, mais reste séparée, voire opposée à l'autre pôle, celui de Nice-Cannes) ;
- Rhône-Alpes enfin (la mieux maillée des régions françaises avec sa capitale, Lyon, renforcée par la proximité de Saint-Étienne et équilibrée par Grenoble mais aussi par les villes du sillon alpin : Annecy, Chambéry ainsi que par Annemasse, stimulée par Genève, Valence et Bourg-en-Bresse).

- ***Les deux régions de l'Ile-de-France et de la Corse sont à part pour des raisons évidentes, mais opposées, de taille[1].***

3. La solidarité métropole-région

Les régions commencent à s'intéresser à la situation et à l'avenir de leur métropole ou de leur réseau de villes alors qu'il y une vingtaine d'années c'était essentiellement les villes qui recherchaient les conditions de leur développement.

Le développement d'une région et donc, par ricochet, celui de ses territoires les plus reculés est directement fonction du développement même de sa métropole ou de son réseau de villes. Dans la concurrence économique entre les territoires, les villes ont un rôle essentiel à jouer du fait de leur armature propre et de leur niveau d'équipement.

A titre d'exemple, Francis Ampe cite l'implantation de Toyota à Valenciennes, décision qui résulte largement de la qualité de l'accueil que la ville a su réserver aux investisseurs japonais en quête d'un territoire d'implantation. « *Mais peut-on sous-estimer, dans l'évaluation des facteurs de ce succès, l'impact de la proximité de Lille ainsi que l'attractivité de ses équipements, de son image ? ».* Si l'on en doutait, il suffirait d'analyser les lieux où les cadres supérieurs de Toyota ont, *in fine*, décidé de loger leur famille : Lille a joué un rôle essentiel, tout comme la région a pesé de tout son poids et de tous ses moyens dans la décision d'implantation de Toyota à Valenciennes.

L'intérêt de la solidarité ville-région peut aussi être illustré par l'exemple du TGV Nord. Dans le Nord-Pas-de-Calais, lorsqu'il s'est agi d'établir la gare TGV au centre de Lille, la contribution sollicitée par la SNCF à la région représentait 400 millions de francs. L'association TGV-gare de Lille, qui réunissait les forces vives de la région et notamment les principales villes, a obtenu l'accord d'une participation financière du conseil régional en contrepartie d'une négociation avec la SNCF qui permettait de desservir toutes ces villes par le TGV. Le TGV Lille-Paris devenait ainsi un outil d'irrigation de toute la région.

---

[1] Francis Ampe, Claude Neuschwander ; *La république des villes* ; L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002.

C - LA MÉTROPOLE ET LES RELATIONS INTRA-URBAINES

La séparation des activités, et/ou des personnes, a toujours accompagné le développement des grandes villes.

1. Les villes-centres

a) Des situations variées

La FNAU, dans son Atlas des cent premières aires urbaines, classe ainsi la situation des agglomérations selon la répartition de la population sur leur territoire :

- un quart des aires urbaines présente un profil moyen : ville-centre : 1/3, périphérie : 1/4, banlieue : 4/10 ; parmi les aires urbaines concernées, on trouve de grandes aires comme Lyon, Nantes, Bordeaux, Strasbourg, toutes les intermédiaires (Clermont-Ferrand) ou des petites comme Annecy ;
- dans un tiers des cas, la ville-centre domine : à l'exception des grandes aires, toutes les tailles sont représentées à commencer par les millionnaires avec Marseille, les intermédiaires avec Montpellier et Brest et les très petites ;
- dans un quart des cas, le périurbain domine, par exemple à Toulouse, Caen, Bayonne oui Carcassonne.
- quelques exceptions : la population se concentre dans la banlieue à Paris, Lille et Lorient.

Une analyse conduite par l'INSEE conduit quant à elle à distinguer six groupes de morphologie urbaine :

- dans deux groupes, la ville-centre domine (Marseille-Aix-en-Provence) ;
- dans deux autres, la banlieue domine (Dunkerque, Paris, Lyon, Lille) ;
- dans les deux derniers enfin, c'est la couronne qui est dominante (Strasbourg, Rennes, Montpellier ou Genève)[1].

Selon Francis Ampe[2], la corrélation entre aires urbaines (échanges domicile-travail) et unités urbaines (continuité du bâti) est très significative pour évaluer l'attractivité de la ville-centre par rapport à son environnement immédiat.

Lorsque le rang de l'aire urbaine est supérieur à celui de l'unité urbaine, comme c'est le cas pour Lyon, Toulouse et Strasbourg, cela signifie que l'attractivité économique de la ville-centre vis-à-vis de son environnement est forte.

---

[1] Pascale Bessy Pietri ; *Les formes récentes de la croissance urbaine* ; Economie et statistiques - n° 336 – 2000.

[2] Françis Ampe, Claude Neuschwander ; *La république des villes* ; L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002.

Elle est homogène lorsque les rangs sont les mêmes : Paris, Lille, Nantes, Bordeaux et Rouen. Cette attractivité économique de la ville centre est moins forte lorsque le rang de l'aire urbaine est inférieur à celui de l'unité urbaine : il en est ainsi pour Marseille, Nice, Toulon, Douai-Lens, Grenoble, Valenciennes et Nancy.

Tableau 6 : Classement des villes - aires urbaines - unités urbaines

Rang de l'unité urbaine	Nom de l'unité urbaine	Rang dans l'aire urbaine correspondante	
1	Paris	1	=
2	Marseille	3	<
3	Lyon	2	>
4	Lille	4	=
5	Nice	6	<
6	Toulouse	5	>
7	Bordeaux	7	=
8	Nantes	8	=
9	Toulon	10	<
10	Douai-Lens	11	<
11	Strasbourg	9	>
12	Grenoble	14	<
13	Rouen	13	=
14	Valenciennes	19	<
15	Nancy	17	<

Source : INSEE

b) Des évolutions différentes selon la taille des métropoles

La tendance est, nous l'avons vu, à la concentration croissante de la population dans des villes[1]. En même temps, ces villes[2] s'étalent de plus en plus vers leur périphérie (appelée couronne périurbaine). Les aires urbaines regroupent 13 908 communes en 1999, contre 10 687 en 1990 et couvrent 176 000 km^2 au lieu de 132 000 km^2 en 1990.

Désormais, 21 % de la population totale des aires urbaines réside dans des couronnes périurbaines (17 % en 1990). En 1999, 30 % des communes métropolitaines font partie de ces couronnes périurbaines qui rassemblent plus de 9 millions d'habitants (7 millions en 1990).

*Si **le phénomène de périurbanisation est général** et concerne toutes les grandes villes françaises, son ampleur est variable selon les aires. **Il est généralement important quand la taille de l'aire et sa vitalité sont grandes.*** Ce groupe rassemble des aires dont la population de la ville-centre diminue (aires urbaines de Paris, Marseille-Aix-en-Provence) ou augmente (Montpellier, Annecy ou Chambéry).

[1] Depuis le début des années soixante, la période 1975-1982 se démarque comme étant la seule pendant laquelle la population a effectué un retour conséquent vers l'espace rural éloigné de la périphérie immédiate des grandes villes.

[2] Agglomérations composées d'une ville-centre et sa proche banlieue.

Au terme de périurbanisation, devenu parfois ambigu, on peut préférer celui d'étalement urbain qui traduit la densification d'espaces situés autour du cœur de la ville ou de l'agglomération. Cet étalement urbain se mesure dans la couronne périurbaine ou dans l'extension territoriale entre deux recensements. Dans ce territoire d'analyse, autour du cœur de la ville, les variations démographiques proviennent : du solde naturel, différence entre naissances et décès, des migrations vers ce territoire liées au desserrement urbain, c'est-à-dire les migrations du cœur de la ville vers ce territoire périphérique, des autres migrations vers ce territoire, des migrations hors de ce territoire, au sein desquelles on peut distinguer le cœur de la ville ; on parle alors parfois de « *retour au centre* ».

Cependant, ***un phénomène nouveau apparaît par rapport aux périodes précédentes : le regain de certaines villes-centres et le moindre dynamisme voire le déclin de certaines banlieues***.

La ville-centre attire de nouveau les habitants ou elle en perd moins[1] (banlieues de Nancy, Valenciennes par exemple).

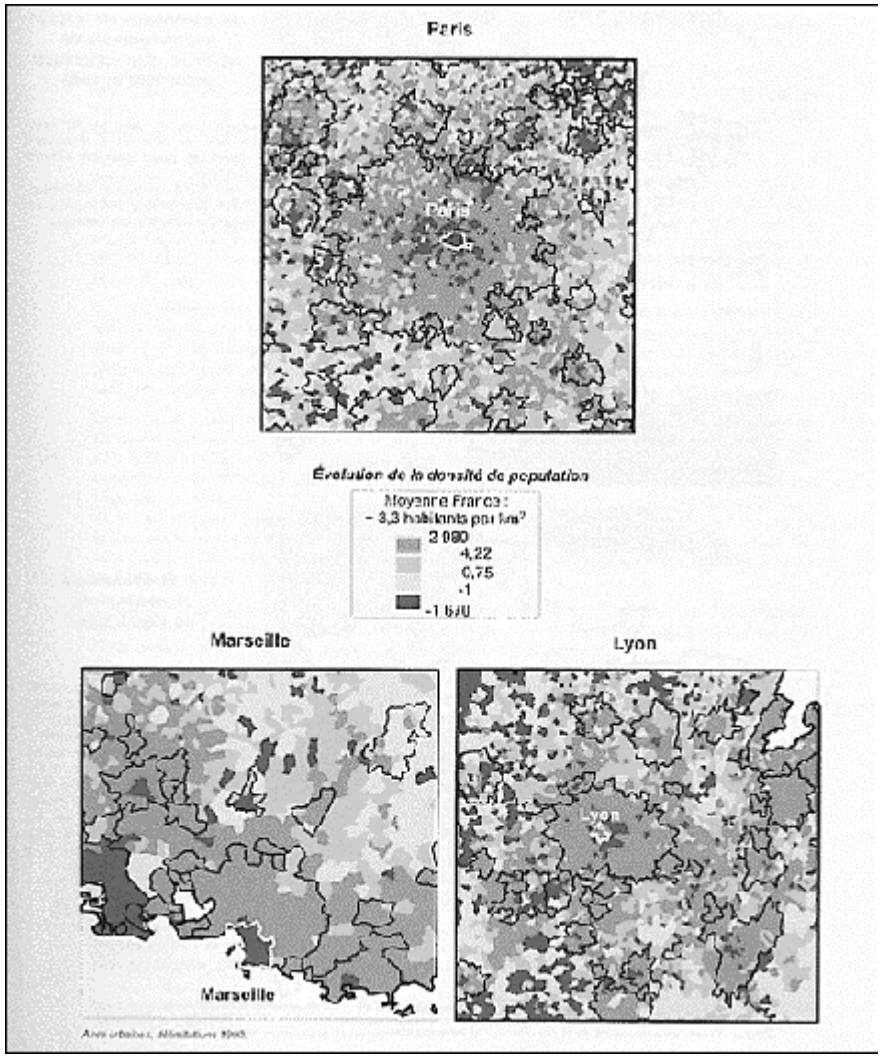
Pour d'autres aires, parmi les plus dynamiques du territoire (Toulouse, Rennes, Poitiers), la forte progression de la banlieue dépasse celles de la couronne périurbaine et de la ville-centre.

Selon la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), c'est dans les aires urbaines de moins de un million d'habitants que les villes-centres ou les cœurs d'agglomérations demeurent en croissance démographique (Toulouse, Strasbourg, Nantes, Poitiers) ; au-delà d'un seuil d'un million, les villes-centres des aires urbaines ou cœurs d'agglomérations ont tendance à se dépeupler (Paris, Lyon, Marseille).

[1] Dans ce cas, la population augmente du fait d'un solde naturel positif - excédent des naissances sur les décès - qui fait plus que compenser le solde migratoire négatif - déficit des entrées sur les sorties.

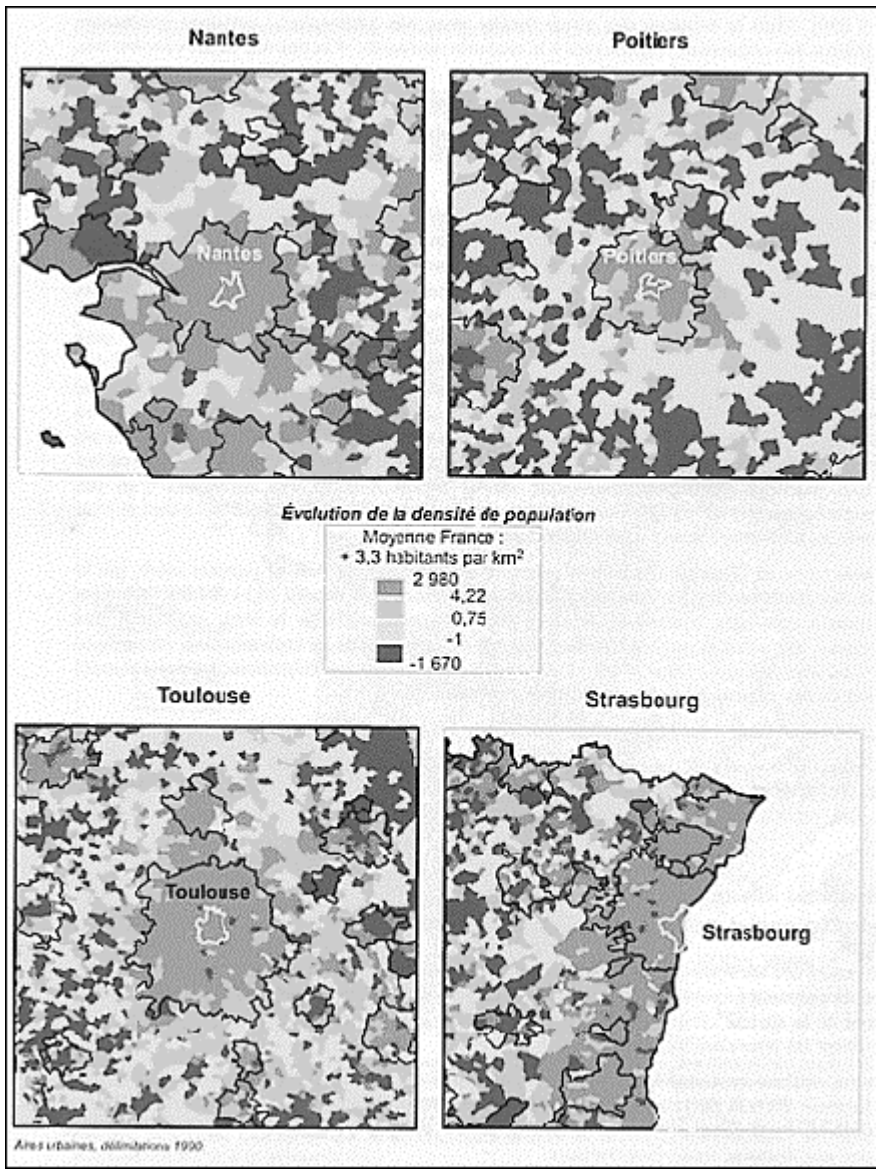
Les cartes suivantes font apparaître la situation de ces villes en 1999 par rapport au précédent recensement de 1990.

Carte 1 : Villes-centres en déclin démographique



Source : « *Aménager la France de 2020* » – DATAR – La documentation française – juillet 2000

Carte 2 : Villes-centres dynamiques



Source : « *Aménager la France de 2020* » – DATAR – La documentation française – juillet 2000

2. Recomposition des espaces urbains et localisation des activités

a) Deux types de développement métropolitain

Il existerait deux grands modèles de développement des métropoles : par intensification-concentration et par extension-dilution.

- Le premier type reprend les formes urbaines classiques : la ville monocentrique, polyfonctionnelle à haut niveau de spécialisation, et la forme monocentrique dérivée dans laquelle des centralités spécifiques secondaires peuvent apparaître.

Ces approches sont basées sur une préférence pour le centre, lieu du pouvoir, lieu du marché. Les espaces internes sont spécialisés, les uns tirés vers le haut, les autres en déclin ou en marginalisation.

La forme monocentrique dérivée voit s'organiser d'autres centralités fonctionnelles sur de nouveaux espaces, des quartiers spécialisés. Cette forme peut se combiner avec le phénomène d'étalement urbain et de périurbanisation.

- Le second type correspond à la forme polynucléaire caractérisée par un polycentrisme mono-fonctionnel ou polyfonctionnel.

Le centre historique garde une influence forte et une aire d'attraction large pour des services et activités rares ou de luxe. Mais de nouveaux espaces se développent ou se diversifient. Chaque centre cherche à devenir polyfonctionnel.

L'agglomération urbaine est alors caractérisée par un ensemble de lieux de centralité, d'« *ensembles intégrés d'activités et de services* », d'« *edge cities* » selon le modèle des villes américaines[1]. Cette délocalisation vers de nouveaux pôles périphériques concerne également des activités de services par nature centrales[2].

Ces formes polycentriques ne sont pas exclusives de la constitution d'espaces en voie de marginalisation aussi bien centraux, péricentraux que périurbains.

b) Extension et dédensification du centre

Traditionnellement, les villes-centres ont été le premier lieu d'implantation des emplois et continuent à en héberger un grand nombre. Mais la croissance des villes a saturé les centres et de nombreuses entreprises ont dû s'installer dans les communes périphériques à la recherche d'emplacements plus fonctionnels (proximité des axes de déplacement, des échangeurs routiers…). Les communes de banlieue accueillent généralement aujourd'hui plus d'emplois que le périurbain mais aussi plus que les villes-centres.

---

[1] Banlieues devenues villes – J. Garreau définit l'edge city comme un secteur autrefois résidentiel ou rural, devenu un centre d'emplois avec des commerces de détail, des bureaux et une population qui augmente à 9 heures les jours ouvrables. Il en dénombrait 208 aux Etats-Unis en 1990.

[2] Claude Lacour ; *Formes et formalisations urbaines in Penser la ville, théories et modèles* ; Anthropos - 1996.

Selon Evelyne Perrin[1], les modes de localisation des activités nouvelles suivent les transformations de l'organisation économique, mais ne se superposent pas aux activités anciennes et tendent à se diversifier :

- les services financiers, les fonctions d'affaires et les services administratifs d'Etat restent dans les centres-villes ;
- les transports et les activités logistiques, de communications et de commerce de gros se localisent en périphérie à proximité des nœuds autoroutiers ;
- les entreprises de recherche-développement et celles à fort contenu technologique innovant se localisent en première couronne (accessibilité parking, proximité d'espaces résidentiels, aspect paysager).

Ces tendances contribuent à la fragmentation socioéconomique de l'espace, accentuant la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart.

Les villes-centres voient diminuer leur poids économique au profit d'espaces technopolitains en première couronne (Meylan pour Grenoble, Labège pour Toulouse…).

Des ensembles urbains complexes se constituent : polycentrisme ou corridors le long des infrastructures (entre l'aéroport et la ville par exemple).

c) L'exemple de Lyon

Une étude conduite sur l'agglomération lyonnaise (551 communes comprises dans un rayon de 45 km autour de Lyon)[2] a tenté de vérifier les nouvelles localisations des activités. Ses conclusions sont les suivantes :

La croissance continue à favoriser globalement le centre, mais l'analyse plus précise des moteurs industriels et tertiaires[3] montre qu'une partie non négligeable de cette croissance s'effectue également en dehors du centre de l'agglomération.

Ce qui semblerait naturel pour les activités industrielles apparaît aussi pour les activités tertiaires même si c'est à un niveau moindre :

- les localisations des établissements industriels moteurs et notamment celles des plus récents, tout en étant toujours très nombreuses au centre, marquent une préférence pour la périphérie, jusqu'à 25 km ;
- les localisations des moteurs tertiaires privilégient très nettement le centre mais existent de manière non négligeable à l'extérieur de ce centre et se développeraient plutôt en première couronne ; les pôles en dehors de Lyon sont peu nombreux (Villefranche-sur-Saône, Vienne et Bourgoin-Jallieu).

---

[1] Evelyne Perrin et Nicole Rousier ; *A propos de métropolisation* ; 10 septembre 1997.
[2] Dominique Mignot ; *Métropolisation et nouvelles parités* ; LET - 1999.
[3] Un secteur moteur est un secteur qui présente à la fois un nombre d'établissements suffisant et une part importante d'établissements récents.

Ces résultats suggèrent une évolution vers une organisation urbaine polycentrique polyfonctionnelle au niveau de la grande agglomération lyonnaise. Il y a diffusion sélective et les pôles anciens qui apparaissent comme pôles secondaires sont situés sur les principaux axes routiers et ferroviaires qui desservent l'agglomération.

Ils confirment le fait que, en dehors des zones centrales, l'activité se crée surtout le long des grands axes de transport ; l'existence de pôles secondaires, loin de remettre en cause la logique globale de concentration, signifie qu'en des pôles particuliers bien reliés au centre, certains avantages spécifiques peuvent y justifier la localisation d'activités motrices.

d) De plus en plus d'actifs travaillent loin de chez eux

- ***Des trajets plus longs.***

Au sein de l'aire urbaine, le pôle et surtout le centre-ville attirent les actifs.

En 1999, trois actifs sur cinq travaillent hors de leur commune de résidence. Les déplacements « *domicile-travail* » ne cessent de se multiplier et de s'allonger. Les trajets se font à présent vers des communes situées en moyenne à 15 kilomètres de la commune de résidence (soit un kilomètre de plus qu'en 1990). Les actifs habitant les couronnes périurbaines, et qui travaillent en dehors de leur commune, se rendent en moyenne à 16,6 kilomètres de chez eux ; ceux des communes multipolarisées à 18 kilomètres.

Les actifs vivant dans la couronne périurbaine de Paris - qui s'étend loin de son centre - effectuent des trajets plus longs que la moyenne nationale (23,8 kilomètres). Les actifs migrants de la ville de Paris travaillent en moyenne à 13,7 kilomètres de la capitale, ce qui est nettement inférieur aux trajets effectués en moyenne dans les autres villes-centres.

Localement, c'est le desserrement des emplois ou leur polarisation qui influencent la longueur des trajets. La part des emplois diminue légèrement au sein des villes-centres, au profit de leur banlieue et de leur couronne périurbaine.

Plus de deux français actifs sur trois utilisent leur voiture pour aller travailler et seulement 3 % prennent leur vélo. Ces chiffres montrent l'importance qu'a prise la voiture, mais ne doit pas faire oublier que l'utilisation des transports en commun augmente fortement avec la taille de l'agglomération comme pour les régions parisiennes, lilloise, lyonnaise ou marseillaise. En revanche, 80 % des actifs qui résident dans le périurbain utilisent leur voiture pour se rendre à leur travail.

- ***Plus de migrants dans le Nord que dans le Sud et l'Ouest.***

La proportion « *d'actifs migrants* » est plus importante dans les régions du Nord et du Nord-Est du pays que dans les régions méridionales. Le niveau d'urbanisation, l'existence de pôle d'emplois métropolitains exerçant leur pouvoir d'attraction sur de larges couronnes périurbaines, mais aussi la finesse du maillage communal, sont autant de facteurs pouvant expliquer de forts taux de migration alternante.

Avec 69,5 %, l'Ile-de-France comporte la plus forte proportion d'actifs qui quittent leur commune pour aller travailler. Cette région à forte densité de population est pourvue, outre du plus important pôle d'emploi du territoire, de nombreuses infrastructures de transports en commun et de voies de communication qui favorisent la mobilité quotidienne de plusieurs millions d'actifs. L'Ile-de-France représente à elle seule près du quart des déplacements domicile-travail intercommunaux français.

La proportion des « *migrations alternantes* » dans le Nord-Pas-de-Calais est presque aussi forte qu'en Ile-de-France. La Lorraine, l'Alsace, la Picardie et la Haute-Normandie suivent de près. *A contrario*, la Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Limousin sont les régions pour lesquelles la proportion d'actifs ayant un emploi dans leur commune est la plus forte.

e) L'étalement urbain autour des métropoles est préoccupant dans ses conséquences sur les transports et l'environnement.

Dans les années soixante, les pôles urbains ont enregistré une croissance démographique très forte (*babyboom* et arrivée massive de populations extérieures, rapatriés d'Algérie notamment, exode rural massif), entraînant une forte expansion des banlieues des villes. L'apogée de la périurbanisation se situe entre 1968 et 1975. De façon concomitante à la délocalisation des populations vers les périphéries, l'emploi a continué à se concentrer dans les pôles urbains.

Ces deux évolutions ont conduit à une augmentation des déplacements quotidiens. Mais l'urbanisation aux périphéries s'est longtemps déroulée sans contrôle et sans lien avec une politique rationnelle d'aménagement et d'urbanisme ou avec l'élaboration de plans de déplacements.

Aujourd'hui un nouveau cercle de peuplement s'établit autour des villes, avec des logiques de mobilité nouvelles et un mode de vie organisé autour de la voiture. Les déplacements internes à la ville-centre décroissent mais les échanges entre les périphéries, les banlieues et les centres croissent fortement de même que les échanges banlieues/périphéries.

La ville-centre fait place à un archipel urbain qui s'étend au-delà des frontières traditionnelles des banlieues et où, en outre, coexistent de plus en plus difficilement les déplacements liés à la distribution du fret et les déplacements des individus.

Cet archipel, synonyme de recours massif à l'automobile, est à l'origine de consommation d'espace, de congestion urbaine au centre des villes, mais aussi de plus en plus en périphérie, de pollution, de bruit. Les coûts engendrés sont très élevés et la qualité de la vie s'en ressent[1].

---

[1] Jean-Jacques Denizard ; *Les modes de transports de personnes dans les grandes agglomérations* ; Conseil économique et social - 9 juin 1999.

3. Recomposition des espaces urbains et ségrégation sociale

La métropolisation valorise l'accumulation, la concentration, la polarisation d'externalités positives ; elle intensifie les intégrations fonctionnelles sur des aires de plus en plus larges ; en même temps, elle accentue les coupures et les fractures sociales et culturelles au sein de l'ensemble urbain.

a) Mobilité et ségrégation sociale

La mobilité croissante renforce les dynamiques de spécialisation spatiale. Pouvant se déplacer plus loin et plus aisément, les acteurs économiques choisissent leurs localisations sous des contraintes plus faibles de proximité immédiate. Des mesures comme la carte unique de transport qui avaient à l'origine un caractère social, ont encouragé les entreprises, les constructeurs de logements, voire les habitants à ne plus tenir compte ni des distances de déplacement, ni des coûts collectifs qu'ils entraînent.

De façon générale, les recherches récentes mettent clairement en évidence l'évolution et l'importance de la spécialisation sociale des espaces métropolitains. Mais ils en soulignent aussi la complexité. Car au-delà du coût et de la disponibilité du logement, de nombreux mécanismes sociaux entrent en jeu. Les groupes et les individus accordent des valeurs d'usage différentes aux espaces en fonction de leurs activités professionnelles et extra-professionnelles, des modes d'accès et ces valeurs changent selon le moment du cycle de vie. Par exemple, on constate que les étudiants, les célibataires et les personnes âgées préfèrent pour des raisons différentes habiter les villes-centres.

La généralisation de l'automobile rend plus difficiles l'équilibre économique des activités de proximité (commerces) et l'accès à ces activités par des catégories non motorisées : personnes trop âgées pour conduire, catégories instables ou précaires ne pouvant accéder à la motorisation permanente. Or si la qualité de service du transport public est souvent correcte dans les villes-centres et des banlieues vers les villes-centres, elle est médiocre entre banlieues et périphéries.

b) Une spécialisation sociale des espaces urbains

Divers mouvements de population spécialisent de plus en plus les communes-centres des métropoles : concentration de nombreux étudiants et célibataires, de personnes âgées, ***retour vers les quartiers bourgeois ou aristocratiques anciens des couches sociales très aisées*** ; ainsi dans quelques grandes agglomérations, les centres qui se recomposent à l'occasion d'opérations liées notamment aux opportunités foncières dégagées par les mutations technico-économiques (emprises industrielles, ferroviaires…) accueillent les services et les couches moyennes supérieures qui reviennent au cœur des villes.

Les premières couronnes se densifient avec l'arrivée des jeunes ménages qualifiés et le retour de certaines couches moyennes.

Ce processus s'accompagne de phénomènes de marginalisation de certaines couches sociales exclues du dynamisme métropolitain ; ***ces groupes sociaux à faibles revenus et à capacité de mutation réduite se localisent dans des***

quartiers éloignés ou enclavés, sous-équipés et à l'habitat inadapté. Aux phénomènes économiques et socioprofessionnels qui précarisent ces groupes sociaux s'ajoutent souvent la disparition du logement social dans les quartiers anciens, les logiques de peuplement des Habitations à loyer modéré (HLM), mais aussi des logiques sociales de regroupement qui participent à leur manière à la ségrégation sociale.

L'étude précitée de la FNAU confirme d'ailleurs que :

- dans les aires urbaines de grande taille, les logements sociaux sont surtout concentrés dans les communes de banlieue ; en revanche, les logements inconfortables sont plutôt localisés dans les centres-villes. Dans les aires urbaines de petite taille, c'est au contraire dans les villes-centres que les HLM sont le plus nombreux ;
- c'est toujours dans les villes-centres que se concentrent les ménages de petite taille (les trois quarts) et les plus diplômés (73 % dans les villes-centres des aires urbaines millionnaires), avec cependant une diffusion progressive vers les banlieues ;
- c'est aussi dans les centres-villes que la classe d'âge des 20-39 ans est la mieux représentée (1/3 contre un quart dans le périurbain, mais plus de 40 % à Lille, Nancy, Poitiers, Toulouse, Rennes ou Montpellier) ;
- les personnes âgées de plus de 75 ans choisissent de s'installer dans les villes-centres pour des raisons d'accessibilité des équipements de proximité, notamment médicaux (8 % contre 6 % dans les banlieues et le périurbain) ;
- les familles nombreuses sont surtout présentes en banlieue et bien davantage encore dans les communes péri-urbaines.

La métropolisation génère ainsi des ségrégations sociales dépassant le schéma classique centre-périphérie : dualisation croissante de l'espace, éclatement géophysique de l'agglomération, intensification des segmentations, perte des références culturelles et du sentiment d'appartenance. Ces évolutions portent en elles de graves risques d'éclatement qui ne sont pas propres à la France. De nombreux pays européens (aussi bien la Belgique que la Grèce ou les Pays-Bas) soulignent les effets déséquilibrants de la métropolisation sur la structure sociale des grandes agglomérations.

Conclusion :

Les trente dernières années ont vu le passage d'une France rurale et monocentralisée à une France urbaine et polycentrique.

Entre 1990 et 1999, l'agglomération parisienne a renforcé sa première place européenne. Mais avec elle, sept autres aires urbaines (Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix et Bordeaux) ont concentré la moitié de l'accroissement de la population et huit particulièrement dynamiques (Montpellier, Toulouse, Rennes, Genève-Annemasse, Annecy, La Rochelle, Nantes et Poitiers) ont contribué pour 21 % à cette croissance démographique.

La concentration de la population s'est accompagnée d'un étalement des villes. Longtemps limité aux communes de banlieue, l'accroissement urbain déborde désormais largement les frontières de l'agglomération et touche toutes les communes périurbaines. Des pôles secondaires se sont développés à côté des grandes villes, mais en même temps, on a pu observer, dans certains cas, un regain d'attractivité des villes-centres.

Les fonctions métropolitaines supérieures qui illustrent le rayonnement des grandes villes se sont concentrées. Quinze aires urbaines accueillent 68 % de l'emploi qui en résulte : Paris, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille-Aix, Nice, Annecy, Lille, Orléans et Nancy.

Cette concentration de la population et des activités tertiaires dynamiques dans les métropoles conduit à des relations nouvelles entre les grandes villes et leur hinterland.

La métropolisation remet en cause les niveaux de la hiérarchie urbaine. Si sous certaines conditions, elle peut permettre aux villes moyennes situées à proximité d'une métropole de bénéficier des services que celle-ci offre et d'être prises dans le mouvement de la dynamique métropolitaine, à l'inverse elle risque d'avoir un impact négatif sur les villes moyennes isolées.

La métropolisation modifie les rapports des villes à leur région. C'est aujourd'hui la métropole qui oriente l'avenir de la région. Le développement d'une région et de ses territoires les plus reculés est directement fonction du type de développement de sa métropole.

La métropolisation conduit à la recomposition des espaces urbains par la localisation des activités. Les services financiers, les fonctions d'affaire et les services d'Etat restent dans les centres-villes alors que les activités industrielles, de transports et les activités logistiques se localisent en périphérie ; les entreprises de recherche et celles à fort contenu technologique s'installent en première couronne. Des villes-centres voient diminuer leur poids économique et des ensembles urbains complexes, polycentriques, se constituent.

Divers mouvements de population spécialisent également les espaces de l'aire métropolitaine ; les ménages de petite taille et les plus diplômés, la classe d'âge des 20-39 ans et les personnes âgées sont toujours dans les villes-centres ; les couches sociales aisées retournent vers les quartiers bourgeois des centres-villes ; les familles nombreuses sont plus présentes en banlieue et dans les communes périurbaines ; certaines couches sociales exclues du dynamisme métropolitain sont marginalisées dans les quartiers éloignés ou enclavés, sous-équipés et à l'habitat inadapté.

La métropolisation génère ainsi une fragmentation économique de l'espace qui accentue la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart. Elle produit aussi des ségrégations sociales dépassant le schéma classique centre-périphérie. Le nouveau cercle de peuplement qui s'établit autour des métropoles, synonyme de recours massif à l'automobile, est à l'origine de consommation d'espace, de congestion au centre des villes, de pollution et de bruit.

Toutes ces conséquences de la métropolisation posent la question des politiques publiques nécessaires pour les maîtriser et des relations à institutionnaliser pour les gérer. Les espaces institutionnels classiques ne correspondent plus à l'espace des firmes et aux espaces vécus par les habitants.

CHAPITRE III
LE RÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

I - LE CONTEXTE : LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES

A - UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ESSENCE NATIONALE : LES MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE

La maîtrise du développement urbain fut un objectif majeur d'aménagement du territoire dès la création de la DATAR en 1963. Il fallait contrôler la croissance urbaine et équilibrer Paris en renforçant certaines agglomérations : ces deux orientations ont conduit au montage d'une politique ambitieuse des villes.

En conséquence, sous l'impulsion d'Olivier Guichard, la DATAR a lancé la politique des villes nouvelles et des métropoles d'équilibre.

L'objectif des villes nouvelles était de lutter contre l'urbanisation rampante et de créer des espaces urbains dotés d'un cœur de ville, sortes de remparts à la croissance de Paris.

Par ailleurs, huit métropoles, formant le niveau supérieur du réseau urbain français furent sélectionnées (comité interministériel d'aménagement du territoire du 2 juin 1964) à partir de nombreux critères tels que le poids démographique, l'évolution de la population, l'importance des services et des équipements fournis aux entreprises et aux particuliers, l'étendue de la zone d'influence, l'éloignement par rapport à Paris…

Il s'agissait de Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire.

Ces métropoles d'équilibre étaient d'anciennes capitales provinciales avec le plus souvent un riche passé historique. Leur position par rapport aux voies d'échanges en avait fait des points de passage obligés, facilement approvisionnés à partir du territoire rural environnant. Elles animaient un territoire relativement étendu et étaient des centres à peu près incontestés dans leur région. Elles commandaient un réseau urbain composé de villes moyennes et petites.

Elles étaient considérées comme des lieux privilégiés de décentralisation industrielle et tertiaire ainsi que comme des centres de « *services rares* ». Ces huit villes disposaient alors d'une grande variété de biens, de services et d'équipements dont ne bénéficiaient pas encore les villes de niveau inférieur, variété qui les dispensaient de recourir à la capitale : universités, grandes écoles, centres hospitaliers, services publics, services privés destinés aux particuliers, activités de commerce, activités culturelles… Les métropoles d'équilibre devaient permettre un développement équilibré du territoire et donc corriger les tendances centralisatrices nées de l'essor de Paris.

La politique des villes moyennes a prolongé à partir de 1971 celle des métropoles d'équilibre, puis la politique des petites villes et de leur pays a visé un traitement plus fin du territoire. ***Ces diverses politiques devaient former un ensemble cohérent où chaque élément avait sa logique propre et ses propres fonctions mais n'était pas indépendant des autres.***

A l'idée d'une hiérarchie de villes exerçant leurs fonctions en cascade, idée qui fut à l'origine de la politique des métropoles d'équilibre, s'est progressivement substituée celle d'une complémentarité entre Paris, les métropoles d'équilibre, les villes moyennes et les petites villes.

Les métropoles d'équilibre se sont développées - de façon pas toujours homogène - et ont contribué à un certain rééquilibrage territorial. Aujourd'hui elles sont toujours des capitales régionales, elles conservent une base régionale étendue, elles concentrent le tertiaire de haut niveau destiné à la population.

Mais fait nouveau, elles accueillent de plus en plus les activités tertiaires destinées aux entreprises et ***leur positionnement au sein d'un processus d'internationalisation de l'économie conduit à un renforcement de leur rôle en même temps qu'il les oblige à fonctionner en réseau, parfois au détriment de leur hinterland.***

B - LA DÉCENTRALISATION ET LE RETOUR DES VILLES

Tout au long du II^{ème} millénaire, un rapport de forces s'est établi entre le pouvoir central, concentré sur la capitale, et les villes réparties sur le terrain.

Depuis un siècle, une tendance s'affirme pour redonner des marges d'autonomie de gestion et de liberté politique aux collectivités.

Les lois de décentralisation de 1982/1983 ont accéléré le processus en conférant aux communes, départements et régions de larges pouvoirs économiques. Les villes possèdent depuis des compétences propres en matière d'urbanisme, d'actions culturelles, d'enseignement, d'interventions économiques…

La fin des années quatre-vingt a vu la remise en cause de la conception de politiques urbaines essentiellement jacobines et centralisées, au profit d'une vision marquée par la décentralisation. Elle se caractérise par l'évolution des pouvoirs locaux, l'autonomisation accrue de leur capacité d'intervention, ***la réappropriation de la ville par les élus et l'émergence d'un pouvoir métropolitain.***

Parallèlement, le pouvoir municipal est devenu un enjeu politique primordial. « *Le premier magistrat d'une métropole régionale dispose d'une tribune et d'une aura réelles. Il s'entoure de services, met en œuvre une politique de communication, devient un acteur incontournable pour les autres acteurs…* »[1].

---

[1] Jacques Fabre ; *Les villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes* ; Avis du Conseil économique et social - 13 février 1991.

Dans le même temps, l'intercommunalité a commencé à se développer, confortée par la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, et la question de la place de la société civile dans la gestion du pouvoir métropolitain à se poser, soulignant le problème de l'exercice de la démocratie locale participative dans les grandes villes.

Par ailleurs, la difficulté de positionner les métropoles par rapport aux départements, aux régions et à l'Europe est devenue de plus en plus grande au fur et à mesure que ces différents niveaux disposaient de pouvoirs plus étendus et de nouveaux problèmes de péréquation sont apparus.

Mais la décentralisation a aussi conduit les collectivités à contractualiser directement entre elles comme en témoignent par exemple les contrats particuliers signés entre certaines régions et leurs départements ou leurs villes : contrats de développement de terroir en Midi-Pyrénées, contrats de ruralité et contrats de développement urbain en Poitou-Charentes (avec notamment comme objectif de renforcer le rôle de capitale régionale de Poitiers), contrats d'agglomération en Nord-Pas-de-Calais…

C - LE RAPPORT AU POUVOIR CENTRAL

1. L'Etat a accompagné le développement des grandes villes

La décentralisation a par ailleurs favorisé le développement de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Par le biais des contrats, conventions, chartes et partenariat divers, l'Etat a encouragé les métropoles à se développer :

- les contrats de plan Etat-régions sont nés avec la loi du 29 juillet 1982 ; procédure longue et lourde à l'origine, elle s'est progressivement déconcentrée, les départements et les villes y ont été de plus en plus associés, l'interrégionalité a été plus ou moins prise en compte en particulier pour le Bassin parisien ;
- dans le cadre de la politique de la ville, des contrats de ville ont été signés entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités locales en vue de lutter contre l'exclusion dans les agglomérations les plus défavorisées ;
- en 1990, des chartes d'objectifs ont été proposées par la DATAR aux métropoles et aux aires métropolitaines dont le potentiel en termes démographiques, de compétitivité des activités et d'entraînement régional et interrégional était susceptible d'être porté aux tous premiers rangs de la compétitivité européenne ; ces chartes devaient impliquer fortement la région ;
- en 1990 également, des villes sont invitées à se constituer en réseaux pour élaborer, en coopération avec l'Etat et en association avec les régions, des programmes de réseaux de villes pouvant déboucher sur la signature de contrats.

2. Le fonctionnement de l'Etat a en revanche constitué un frein

Comme le souligne Francis Ampe, « *même si les villes sont en passe de se voir reconnaître une sorte de majorité politique - avec les moyens de gestion qui vont avec - le fonctionnement d'ensemble de la République reste en l'état, immuable et inchangé* ».

La logique réglementaire et le processus de décision restent descendants : le centre nerveux du pays décide à partir d'une vision théorique de la marche à suivre pour régler tel ou tel problème. Cette logique ignore par définition les spécificités des problématiques locales, son temps de réponse est anormalement allongé du fait des procédures à respecter.

Sur le terrain les services déconcentrés agissent en ordre dispersé sans qu'il y ait au préalable concertation, puis, la décision prise, coordination. Les collectivités locales ne disposent ni d'interlocuteurs facilement identifiables, ni de repères clairs.

Dès 1982, Gaston Defferre affirmait pourtant qu'il était souhaitable qu'à chaque niveau de décentralisation, corresponde un niveau de déconcentration aussi fort. Or la déconcentration des services de l'Etat reste incomplète même si depuis la loi du 6 février 1992 des textes sont intervenus pour une plus grande efficacité de l'administration déconcentrée et une plus grande unité d'action sous l'égide du préfet.

Dans son rapport sur « *la décentralisation et le citoyen* »[1], Claudette Brunet-Léchenault avait insisté sur la nécessité d'une plus grande déconcentration des services de l'Etat et d'une meilleure coordination de leurs interventions au niveau local.

D'une manière générale, la décentralisation a amplifié les pouvoirs locaux mais l'absence de réforme concomitante de l'Etat entrave ou contrarie encore les initiatives.

Si les politiques des différents ministères ne s'adaptent toujours pas aux particularités des contextes locaux et si des synergies plus fortes ne s'établissent pas entre les politiques publiques des différents niveaux, les collectivités territoriales, et notamment les métropoles, ne pourront acquérir, malgré la volonté de leurs dirigeants, la place qui pourrait être la leur dans la France et l'Europe.

Le débat sur un approfondissement de la décentralisation est à nouveau ouvert. Quels qu'en soient la forme et le contenu, il ne pourra faire l'impasse sur une réforme parallèle du fonctionnement de l'Etat et sur la mise en place de nouveaux mécanismes de péréquation gérés au niveau national.

---

[1] Claudette Brunet-Léchenault ; *La décentralisation et le citoyen* ; Rapport et avis du Conseil économique et social - 20 et 21 juin 2000.

D - LA POLITIQUE DES RÉSEAUX DE VILLES

La nécessité pour les villes de conjuguer leurs atouts et de s'organiser entre elles dans des secteurs choisis avait été soulignée par le Conseil économique et social en 1990[1]. Comme il vient d'être indiqué, l'Etat les y a même incitées.

Ces villes qui tentent de se rapprocher le font par affinités - ou plutôt par intérêt - parfois au-delà des limites régionales pour rechercher des complémentarités, convenir de spécialisations, organiser une coopération avec pour objectif de rivaliser ensemble avec les grandes métropoles européennes.

Deux types de réseaux se sont constitués :

- des réseaux avec une métropole « *tête de pont* » d'un groupe de villes moyennes. C'est l'option retenue par Lille et treize villes du Nord-Pas-de-Calais, par Lyon et les chefs-lieux des départements de Rhône Alpes ;
- là où aucune métropole ne prédomine, des réseaux d'alliances entre villes séparées sans leadership : c'est le cas des réseaux constitués par Reims-Châlons-Troyes ou Poitiers-Niort-La Rochelle-Angoulême (AIRE 198).

Ces réseaux fonctionnent plus ou moins bien. ***Beaucoup n'ont pas donné des résultats très significatifs faute d'une étude approfondie sur leur contenu et ont souvent plus un caractère politique qu'opérationnel***.

E - LES STRATÉGIES DES VILLES

La métropole est en partie le fruit de la stratégie des villes. Le débat sur le phénomène de métropolisation correspond à un changement de culture politique et technique des responsables des villes dans un contexte de construction de l'Europe, puis de mondialisation. Ces responsables, en rupture avec l'opposition Paris-province, découvrent les nécessités à la fois de conforter l'image de leur ville et de renforcer ses atouts, notamment pour attirer les investisseurs étrangers.

1. Une nouvelle image

Considérant que l'attractivité dépend pour une part importante d'éléments sinon irrationnels, du moins subjectifs (l'appréciation portée sur la ville, son image avec notamment les aspects touchant à la culture), ***les villes se médiatisent***.

Jean-François Carrez[2] expliquait en 1991 : « *Il n'est pas besoin de pousser les villes en ce domaine… Les budgets de communication explosent. En moins de dix ans, les métropoles régionales ont globalement fait sur le terrain de l'image une remontée spectaculaire…* ***En terme d'image, un risque existe toutefois lorsqu'il y décalage entre la réalité économique et l'image donnée****. L'image d'une ville surmédiatisée, soufflée par rapport à ses capacités réelles, risque à*

[1] Jacques Fabre ; *Le développement des villes françaises de dimension européenne et les réseaux de ville* ; avis du Conseil économique et social - 12 et 13 février 1990.

[2] Jean-François Carrez ; *Le développement des fonctions tertiaires supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales* ; La documentation française - 1991.

terme de se retourner contre elle. Et une ville dont l'image est déplacée par rapport à ses atouts véritables peut avoir du mal à mettre en valeur son potentiel. »

A titre d'exemple, il souligne que Marseille semble impuissante à s'arracher à son image de « *capitale du milieu* » alors qu'elle a un poids réel et des atouts bien supérieurs à des villes plus communicantes. A l'inverse, il lui semble que des villes comme Toulouse, Rennes ou Grenoble ont réussi à caler leur image sur leurs capacités véritables*, « ce qui est la clé de l'efficacité ».*

2. Une valorisation des ressources locales

Outre leur image, les responsables locaux cherchent à faire valoir les ressources locales de leur ville.

Or dans notre système urbain, chaque ville tente de se positionner en se dotant de tous les éléments structurels qu'elle considère comme nécessaires au développement de son économie. Francis Ampe[1] explique que « *cela se fait souvent dans un extrême désordre et entraîne des* ***luttes d'influence****, l'exacerbation des rivalités locales et même un certain gâchis d'argent et d'énergie* ».

Un exemple frappant est celui des universités. Le souci de disposer sur leur territoire d'un département universitaire a conduit certains maires à faire prendre des décisions de démembrement qui à terme risquent de se révéler préjudiciables au fonctionnement de l'université mère. Ces batailles tiennent au rôle grandissant que tient l'université dans l'image d'une ville mais concernent aussi d'autres éléments et notamment les grands équipements structurants : les gares TGV, les nœuds ferroviaires, les bretelles d'autoroutes, les aéroports…

En Auvergne, pour la raison que les 18-24 ans venaient à Clermont-Ferrand poursuivre leurs études universitaires, que leurs résultats étaient peu brillants (taux de succès 17 %), que les frais occasionnés par les déplacements de ces jeunes coûtaient cher à leurs familles et que, de ce fait, la tranche d'âge était finalement sous-représentée dans les villes moyennes, il a été décidé de procéder à des délocalisations universitaires : les Diplômes d'études universitaires générales (DEUG) se dérouleraient à Aurillac à condition que les licences et les maîtrises soient passées à Clermont-Ferrand.

Cette décision a permis de donner une nouvelle image à Aurillac, mais se solde aujourd'hui par un relatif échec. M. Doly, président du Conseil économique et social régional (CESR) d'Auvergne, estime *a posteriori* que les antennes universitaires n'auraient dû concerner que les Instituts universitaires de technologie (IUT) en liaison avec le tissu économique.

Les luttes pour se doter de tous les équipements résultent en général de la volonté de se comparer favorablement aux villes de même taille mais aussi parfois d'entrer en compétition avec de plus grandes. Selon Francis Ampe, cette vision égocentrique découle naturellement de l'histoire de ces villes, avec lesquelles le pouvoir central négociait individuellement. Le territoire français est

[1] Francis Ampe, Claude Neuschwander ; *La république des villes* ; L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002.

« largement organisé en fonction des fiefs passés et des baronnies présentes » contrairement aux pays de l'Europe du Nord où la solidarité « *intervilles* » constitue la base de la solidité de l'armature urbaine.

L'exemple des villes de la Hanse est significatif : le fait que ces villes soient restées ensemble, et si longtemps, solidaires dans la défense et le développement de leurs intérêts communs, ne les a jamais empêchées de rester concurrentes dans la réalité du commerce de tous les jours. Il devrait en aller de même de nos jours au niveau des intérêts essentiels de nos métropoles économiques et de nos villes. « *Comment conjurer définitivement la présence persistante d'une histoire qui a conduit les villes à venir mendier les oboles du pouvoir à Paris, en ordre dispersé et en concurrence évidente avec les villes voisines, au lieu de construire avec elles des partenariats diversifiés, forts et solidaires sur l'essentiel* ? »[1].

Nos villes ne pourront peser que si elles acceptent de s'organiser entre elles et de conjuguer leurs atouts. Mais cela requiert que le contenu de cette collaboration soit sérieusement étudié et clairement défini.

3. La nécessaire hiérarchisation des villes

Dans cette course aux équipements, il est évident que toutes les villes ne peuvent disposer de tout

Les implantations de services et d'infrastructures lorsqu'elles ne respectent pas une hiérarchie de bon sens, soucieuse des intérêts de chaque ville, entraînent des doubles emplois et des gaspillages inutiles qu'il convient d'éviter.

En revanche, si la métropole, seule à proposer certains services, ne fait pas en sorte que les villes de second rang situées dans son environnement territorial soient en mesure de bénéficier de ces services, elle risque de mal remplir son rôle. Chez nos voisins allemands, la concentration, qui se justifie par la nécessité d'atteindre le seuil critique optimal, trouve ses contreparties dans les services que la métropole apporte aux autres villes et aux territoires ruraux.

La stratégie des villes ne peut donc être efficace que si elle s'inscrit dans une vision régionale ou interrégionale permettant d'assurer cette cohérence et une répartition optimale des infrastructures et services.

Francis Ampe souligne l'intérêt d'une « *hiérarchisation concertée* » à partir des ressources de la métropole tout en reconnaissant que « *le passage du système actuel, que l'on peut qualifier d'anarchique, à un système performant - prenant en compte le souci d'organiser une cohérence minimum, d'optimiser le développement global et de faciliter les articulations entre les niveaux de villes - demandera du temps* ».

---

[1] Francis Ampe, Claude Neuschwander ; *La république des villes* ; L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002.

4. Capitale et métropole régionale

Par ailleurs, il faut être conscient qu'***une capitale régionale ne deviendra pas nécessairement une métropole*** quelle que soit la volonté de ses dirigeants.

A titre d'exemple, Besançon qui occupe la dix-neuvième position comme capitale régionale, est une ville peu dynamique et isolée qui, à elle seule, ne peut avoir un véritable rayonnement.

De même Clermont-Ferrand, qui a longtemps été une ville exclusivement industrielle dont l'activité reposait sur Michelin dans un environnement fortement rural, ne peut prétendre à jouer seule le rôle de métropole. Elle ne se développera que dans un ensemble plus vaste que la région Auvergne en collaboration avec les autres régions qui la bordent (du Massif central ou autres).

5. Les risques d'une métropolisation mal contrôlée

Enfin, la métropolisation non contrôlée comporte des risques.

Ces risques sont nombreux :

- risque de perdre l'auto-contrôle du développement dans un contexte de globalisation ;
- risque de brûler les étapes de la croissance sans accompagnement social et culturel ;
- risque d'un développement sectorisé, enclavé localement sans organisation d'ensemble de l'économie urbaine ;
- risque de fractures sociales entre les espaces de la métropole ;
- risque pour la métropole de se déconnecter du territoire qui l'entoure.

Les décideurs sont-ils toujours conscients de ces risques ?

II - QUELQUES VILLES FACE A LA METROPOLISATION

A - LILLE MÉTROPOLE : LA FRONTIÈRE COMME ATOUT

1. Une métropole multipolaire transfrontalière

a) Lille métropole est née du développement de plusieurs noyaux urbains

Quatrième agglomération française par sa population après Paris, Marseille, Lyon et deuxième pour sa densité, la métropole lilloise est située au centre d'un ensemble européen de 100 millions d'habitants couvrant six pays (Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Pays-Bas), dont tous les points sont accessibles en moins d'une demi-journée.

Le périmètre de Lille métropole (encore appelée métropole lilloise) correspond à l'arrondissement de Lille composée de 126 communes regroupant : la communauté urbaine de Lille, des communautés de communes du Pays de Pévèle, du Carembault, du Pays de Weppes, de la Haute Deûle et du

Bauvin-Provin, des communes de Gondecourt, Ostricourt, Pont-à-Marcq, Thumeries et Wahagnies.

Au sens de l'INSEE, Lille métropole est aussi une aire urbaine[1] et une agglomération[2] (organisée autour de Lille, Roubaix et Tourcoing et Villeneuve d'Ascq).

Lille métropole, dont la population dépasse le million d'habitants, constitue un exemple caractéristique de métropole multipolaire.

La ville principale, Lille, s'est développée considérablement au XIX^{ème} siècle. Actuellement, il faut noter la faiblesse du poids démographique de la ville-centre de Lille au sein de l'agglomération, qui ne représente que 16,7 % de la population totale de cette aire très urbanisée. Le développement de Roubaix et de Tourcoing a été plus tardif (fin du XIX^{ème}), mais surtout plus rapide[3].

Depuis le début du siècle, les tissus urbains de ces villes et des villages voisins se sont rejoints pour former la partie dense de la métropole qui relie les centres-villes de Lille, Roubaix et Tourcoing. La tache urbaine dense s'est fortement étoffée à partir des années cinquante, se structurant notamment dans sa partie est par la création en 1967 d'une ville nouvelle, Villeneuve d'Ascq.

Cependant, l'aire urbaine de Lille reste d'une superficie très faible comparativement aux autres agglomérations françaises (tableau n°7). Cette situation s'explique surtout par la présence de la frontière qui a coupé la ville de sa couronne urbaine au nord.

b) Une conurbation transfrontalière.

De fait, l'urbanisation a ignoré le découpage politique. L'agglomération lilloise compte dix-sept communes longeant la frontière belge. La conurbation s'étire selon un axe sud-ouest/nord-est traversant sans discontinuité une frontière qui ne repose sur aucun obstacle naturel. Elle s'étend sur deux aires linguistiques et sur trois régions : en France, le Nord-Pas-de-Calais, en Belgique, la Flandre néerlandophone avec en particulier Ypres et Courtrai et la Wallonie francophone avec en particulier Tournai.

L'émergence d'une métropole transfrontalière franco-belge permettrait de regrouper 1,9 millions d'habitants[4] et de constituer l'une des premières agglomérations bi-nationales d'Europe.

C'est cette construction qui est en train de se concrétiser au sein de la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT).

La COPIT rassemble la communauté urbaine de Lille, les intercommunales belges de Courtrai, Tournai, Mouscron et Ypres. La continuité des tissus urbains

---

[1] Ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci.

[2] Ou unité urbaine.

[3] Aujourd'hui, Roubaix et Tourcoing comptent un peu moins de 100 000 habitants, Mouscron regroupe 54 000 habitants.

[4] 1 200 000 habitants en France et 700 000 en Belgique.

et périurbains est assurée par un réseau dense d'infrastructures de communication reliant toutes ces villes entre elles.

La COPIT définit des programmes d'action sur la base des priorités des différents partenaires, crée et anime des groupes de travail thématiques et sollicite des concours financiers auprès des différentes instances. Depuis sa création en 1991, plus d'une vingtaine d'actions bénéficiant des fonds européens INTERREG ont été réalisées (transports urbains transfrontaliers, cogestion des ressources en eau…).

En 1998, ces structures intercommunales ont décidé d'élaborer un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement dénommé « *Grooststad* ». Ce projet bénéficie d'un appui financier européen dans le cadre du programme TERRA (initiatives innovantes d'aménagement du territoire). D'autres projets ont vu le jour : Euro 6 regroupe les quatre chambres de commerce belges et les deux chambres de commerce et d'industrie françaises. Un « *Comité Grand Lille* » rassemble les principaux acteurs économiques, mais aussi culturels et sociaux, de la métropole.

Outre les différences linguistiques et culturelles et la diversité des contextes législatifs, de notables différences de compétences existent entre les institutions françaises (Etat, région, communes) et belges (Etat fédéral, régions, provinces, communes), ce qui rend plus complexe le travail en commun.

Si la communauté urbaine de Lille a des attributions très larges, les intercommunales belges ont en revanche des compétences beaucoup plus restreintes et regroupent un nombre plus limité de communes. Les dynamiques de coopération transfrontalière ont été longtemps freinées par cette situation et restent encore limitées[1].

Jusqu'à maintenant, la Belgique était le seul Etat frontalier à ne pas avoir de traité de coopération avec la France. La signature d'un tel accord permettra de faciliter le montage de projets transfrontaliers. Le 25 novembre 2002, le Premier ministre a par ailleurs proposé au Nord-Pas-de-Calais l'expérimentation de nouvelles compétences à caractère transfrontalier dans le cadre du deuxième acte de la décentralisation.

D'autres initiatives visant à étendre l'aire urbaine de Lille sont en cours. Des travaux communs ont été engagés avec la Conférence permanente du bassin minier qui regroupe des intercommunalités (Lens-Liévain, Béthunois, Douai …) que les migrations alternantes rattachent de fait à une vaste « *aire urbaine centrale* ».

Ainsi dans le cadre d'un réseau étendu au nord et au sud, la métropole lilloise pourrait compter 3 millions d'habitants et peser face aux grands « *méga-attracteurs* » proches que sont Londres, Paris, la Randstadt et la Rhur.

---

[1] La seule exception notable en matière culturelle concerne le partenariat initié entre les villes de Tournai et Villeneuve d'Ascq au travers de la coopération entre la Maison de la culture et la Rose des Vents.

c) La communauté urbaine de Lille au centre des décisions stratégiques

La Communauté urbaine de Lille (CUDL), mise en place le 22 décembre 1967, est le principal cadre politico-administratif de gestion et d'aménagement de Lille métropole[12]. ***Avec quatre-vingt-sept communes et 1,1 million d'habitants, la communauté urbaine de Lille a pour originalité d'être à la fois urbaine et rurale***. Les quatre villes Lille, Tourcoing, Roubaix, Villeneuve d'Ascq représentent à elles seules 40 % de la population.

La communauté urbaine de Lille s'est donnée pour objectif de bâtir une grande métropole internationale en favorisant l'éducation, l'enseignement supérieur et la préparation aux métiers de demain. Entre 1992 et 2001, elle a consacré plus de 290 millions de francs aux constructions universitaires.

L'essentiel du budget de la communauté urbaine est consacré à de grands domaines d'intervention : plans d'urbanisme[3], chartes intercommunales de développement et d'aménagement du territoire, schémas directeurs en matière foncière, aménagement urbain au titre de la politique de la ville. Les champs d'intervention de la communauté urbaine de Lille couvrent également les transports en commun, les organismes HLM, l'assainissement et la gestion de l'eau. Les transports publics représentent plus de 50 % des dépenses notamment pour un réseau de transport en commun très performant et très dense.

2. Une dynamique métropolitaine en émergence

Après la crise des années soixante-dix, Lille métropole a engagé un processus de reconquête sociale, économique et urbaine et a misé sur le développement des activités tertiaires et technologiques.

2.1. Des fonctions stratégiques.

Dès le début des années 1990, un ensemble de « *projets fédérateurs* » inscrits dans le schéma directeur contribuent à faire naître une dynamique de développement autour de cinq enjeux :

a) Acquérir une identité internationale

En 1998, on recensait 1 165 sièges sociaux d'entreprises de plus de cinquante salariés (troisième place en France). Dérivés d'entreprises textiles, les leaders français de la vente par correspondance (La Redoute, les 3 Suisses, Damart) sont nés et ont prospéré autour de Roubaix et de Tourcoing. Des entreprises au rayonnement international sont aussi implantées dans la métropole comme Bonduelle à Villeneuve d'Ascq.

---

[1] Pour mener à bien ses missions, la communauté urbaine s'est associée des organismes aux statuts juridiques différents pour intervenir dans des domaines très diversifiés. Un suivi permanent est organisé sur le plan opérationnel, financier et juridique pour assurer un pilotage efficace de l'activité des organismes associés.

[2] Les communes ont transféré certaines de leurs compétences d'investissement au profit de l'établissement intercommunal afin de remédier aux inconvénients résultant du morcellement des communes dans les grandes agglomérations.

[3] Plan d'occupation des sols (POS).

Le centre international d'affaires Eurallile, inauguré en 1994, a été conçu pour être la « *turbine tertiaire* » de la métropole. Il a pour vocation d'accueillir les entreprises nationales et internationales souhaitant profiter d'une situation qui les place à proximité de grandes villes européennes (Londres, Cologne, Paris) avec des avantages similaires mais à des coûts d'installation moindres.

La finance, considérée comme une « fonction métropolitaine supérieure » par l'INSEE, est l'un des points forts de Lille.

Aujourd'hui, la métropole lilloise occupe la troisième place financière du pays. Elle compte environ soixante-dix banques, quatre-vingts établissements de crédit. Dans le domaine des assurances, l'agglomération arrive au deuxième rang français.

b) Faciliter l'accessibilité

A la faveur du recentrage géographique de la région consécutif à l'ouverture des frontières et à la réalisation du tunnel sous la Manche, Lille est devenue une véritable plaque tournante des transports à grande vitesse, facilement accessible et largement ouverte sur l'Europe avec interconnexion des différents réseaux (métropolitain, régional, national, européen).

Lille métropole est située à mi-distance de Paris et de Londres, à proximité de la Randstad et de la Ruhr et au carrefour des axes majeurs reliant ces régions urbaines et économiques de l'Europe.

Les grandes infrastructures réalisées ces dernières années - cinq autoroutes qui convergent vers Lille, le tunnel sous la Manche, la construction au cœur de Lille de la gare d'interconnexion des TGV nord européens, ainsi que la liaison fluviale à grand gabarit avec les ports belges et néerlandais[1]- ont élargi le champ d'action de l'agglomération vers le nord.

De nouveaux équipements ont renforcé l'accessibilité de Lille : la nouvelle aérogare de Lille-Lesquin (1996) ; le centre international de Roncq et la grande plate forme multimodale de Dourges à la périphérie sud de la métropole ; l'Eurotéléport de Roubaix, centre international de télécommunications.

Le Plan de déplacements urbains (PDU) de Lille métropole privilégie la complémentarité entre les divers moyens de transport (métro, tramway, Trains express régionaux (TER), lignes de bus urbaines et suburbaines)[2].

Il reste toutefois encore à faire si l'on veut que Lille joue pleinement son rôle de « *hub* » et ne souffre pas de l'accroissement massif d'un simple trafic de transit.

---

[1] Le TGV assure une centaine de liaisons quotidiennes au départ et à destination de Paris. Paris est à une heure de Lille, Bruxelles à 40 minutes et Amsterdam et Cologne à moins de 2 heures. La ville est à la croisée de cinq autoroutes (l'A1 vers Paris, l'A27 vers Bruxelles, l'A23 vers Valenciennes, l'A25 vers Dunkerque et l'A22 vers Anvers/Amsterdam) et sur la ligne TGV de l'Eurostar et du Thalys.

[2] Le Val, premier métro sans conducteur date de 1983. En 1989, est mise en service la ligne 2 entre Lomme, Lambersart et la gare de Lille. La construction du second tronçon prolonge la ligne 2 du métro vers Roubaix, Tourcoing et la frontière belge.

c) Donner une nouvelle image

La métropole lilloise cherche à devenir une « *ville vitrine* » de notoriété internationale. Sa nouvelle image, c'est : l'affirmation d'une identité appuyée sur la diversité culturelle, architecturale et urbanistique ; l'attrait touristique suscité par la métropole ; l'organisation de salons ou congrès à vocation internationale.

Le projet « *Lille, capitale européenne de la culture* » pour 2004 est une occasion de témoigner de la réalité de cette dynamique métropolitaine.

d) Améliorer la qualité et l'attractivité

Lille métropole souffre encore d'une image négative. Le poids de l'héliotropisme y est pour beaucoup mais pèse moins sur des villes qui connaissent une situation comparable comme Bruxelles ou Amsterdam. L'un des enjeux est donc de poursuivre l'amélioration de la qualité urbaine et environnementale. L'objectif est une remise à niveau des éléments de confort des logements et la réalisation d'équipements éducatifs, sociaux, culturels et sportifs et la conduite d'une politique d'amélioration de l'environnement. Le projet d'agglomération prévoit par exemple de multiplier par dix en dix ans l'étendue des espaces verts limitée pour l'instant à 2 000 hectares.

e) Favoriser la formation et la recherche via les hautes technologies

Les établissements d'enseignement supérieur accueillent environ 100 000 étudiants répartis dans quatre universités et une vingtaine d'écoles d'ingénieurs et de commerce. Mais la métropole n'est pas assez attractive pour retenir les jeunes et les diplômés dont les départs sont massifs chaque année.

Cette fonction universitaire et de recherche est concentrée à Villeneuve d'Ascq avec le parc « *hig tech* » de la Haute-Borne. Cependant les transferts de la recherche vers les entreprises restent insuffisants.

Le complexe Eurasanté est consacré à la filière biologie-santé. Il permet d'améliorer l'image médicale de la métropole, jusqu'alors peu flatteuse malgré l'existence de l'Institut Pasteur. Quant au pôle Euratechnologies, il a été conçu pour développer le commerce électronique plus spécialement dans le domaine de la distribution.

2.2. Une métropole qui dynamise sa région, mais présente toutefois des faiblesses

L'influence de Lille métropole sur le Nord-Pas-de-Calais s'accroît malgré la proximité de Paris.

a) Son rôle dans les activités tertiaires

Les activités tertiaires et plus particulièrement les services se sont fortement développés au cours des vingt dernières années et représentent 69 % des emplois métropolitains[1].

[1] Alors qu'en 1989, un tiers des emplois émanait du secteur industriel, en 1998, l'industrie ne représentait plus qu'un emploi sur cinq.

Lille métropole représente dans l'emploi tertiaire régional :

- 45 % des télécommunications ;
- 46 % du commerce de gros ;
- 53 % des activités financières ;
- 55 % des services de conseil et d'assistance ;
- 80 % de la formation et de la recherche-développement.

La polarisation des emplois sur Lille (plus de 34 % des emplois de l'agglomération) a tendance à se renforcer dans la mesure où la perte d'emplois dans les secteurs traditionnels n'a pas encore été complètement compensée par les créations d'emplois dans les secteurs du commerce et des services.

b) La locomotive du développement régional

Un renforcement des solidarités métropole/région est perceptible dans l'évolution régionale de l'emploi : entre 1989 et 1998, la progression de l'emploi dans la région Nord-Pas-de-Calais (+ 3,2 %) a été supérieure à celle de la CUDL (+ 1,8 %). Trois aires urbaines se détachent nettement avec un taux d'évolution proche de 10 % : Lens (agro-alimentaire, transports et activités financières), Arras (construction et services) et Douai (services en conseil et assistance et biens d'équipement)[1].

Les décisions prises en faveur du tunnel sous la Manche ou du tracé du TGV ont ouvert de nouvelles perspectives à la région : c'est dans ce contexte, qu'est né en 1995, un réseau de villes regroupant une douzaine de villes parmi lesquelles Arras, Douai, Dunkerque, Valenciennes. Soutenu par le conseil régional et la communauté urbaine de Lille, ce Réseau des agglomérations de Flandre, du Hainaut, de l'Artois et du littoral (RAPHAEL) s'efforce de promouvoir des stratégies communes de développement et de mettre en adéquation les dessertes TGV et TER.

c) Des faiblesses persistantes

Ayant gagné en rayonnement et en notoriété, Lille métropole n'hésite plus à revendiquer le rang « *d'eurocité* ». Mais cela suffit-il à en faire une métropole à part entière, intégrée au réseau des villes européennes ?

Le profil métropolitain de Lille continue à être pénalisé par un déficit relatif en emplois stratégiques supérieurs (au sens de l'INSEE), d'un déficit d'image et des relations ambiguës avec une région qui n'a pas totalement compris que Lille avait besoin de sa région mais que le développement de cette région passait, entre autres, par l'affirmation de sa métropole.

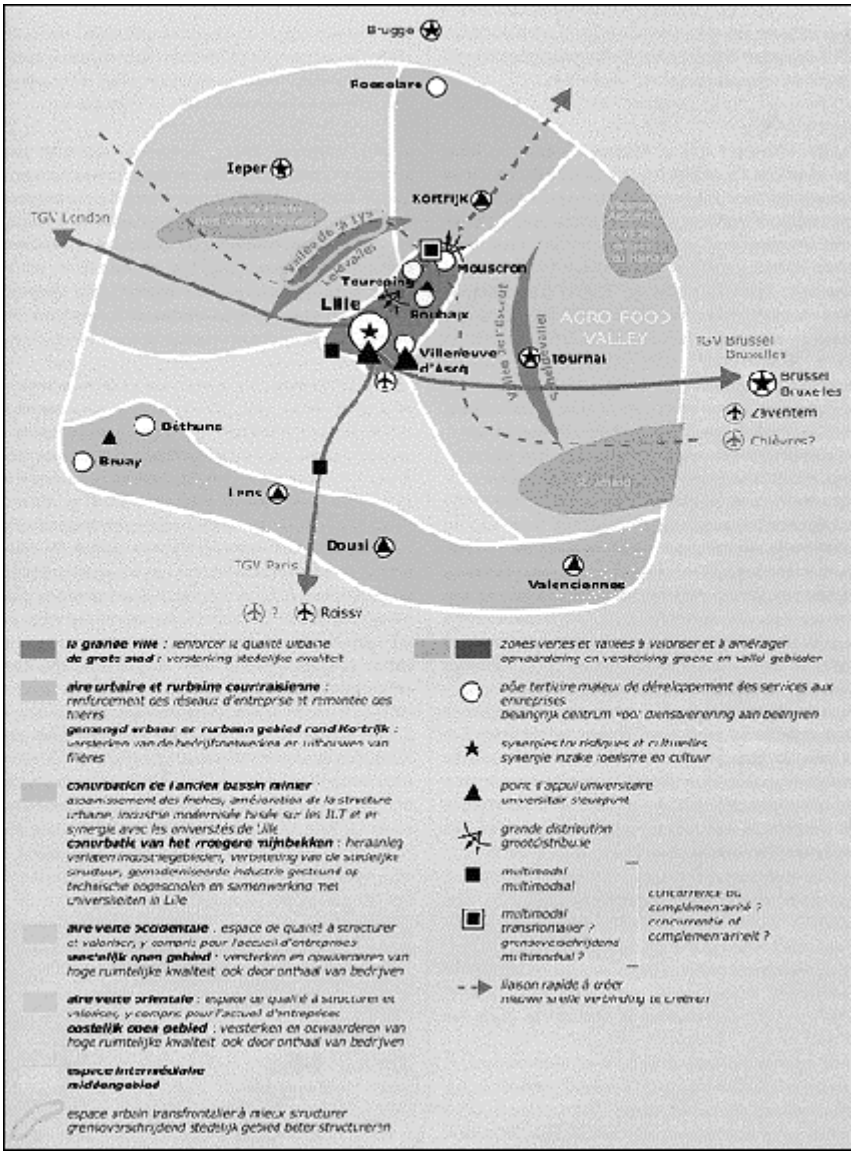
En conclusion, pour s'affirmer et vaincre les inerties induites par la métropolisation parisienne, Lille doit prendre en compte la dimension frontalière qui permet de répondre, de façon plus pertinente et à une meilleure échelle, à un certain nombre de risques auxquels la métropole est confrontée, exploiter le décloisonnement frontalier, constituer avec son versant belge une véritable métropole transfrontalière et valoriser sa proximité avec Bruxelles.

---

[1] INSEE Nord-Pas-de-Calais ; *Lille métropole dans tous ses états 1990-2000* - mars 2000.

La réalisation de ces ambitions nécessite la mise en place de solidarités transfrontalières adéquates et l'évolution des comportements, en particulier en matière de pratique des langues et de mobilité des populations.

Carte 3 : L'arrondissement de Lille
126 communes - 1 182 026 habitants



Source : INSEE - RGP – 1999

B - RENNES MÉTROPOLE : LA CONCERTATION PRIVILÉGIÉE

1. Les atouts : Rennes, une des aires urbaines les plus dynamiques

a) Sur le plan démographique

La communauté d'agglomération « *Rennes métropole* » a vu le jour le 1er janvier 2000. Elle compte trente-six communes regroupant 365 000 habitants.

Avec un taux de croissance annuel de 1,31 %, ***son aire urbaine (104 communes, 521 188 habitants)[1], se place en 1999 au douzième rang des principales aires urbaines françaises (quatorzième rang en 1990).*** Elle arrive en troisième position des aires les plus dynamiques après Montpellier et Toulouse.

La ville de Rennes qui dénombre 206 000 personnes est passée du douzième rang des villes de plus de 100 000 habitants en 1990 au dixième rang.

Par rapport à Rennes métropole, la Ville de Rennes joue un rôle de « *pompe aspirante et refoulante* » [2]. « *Sa dynamique tire le département : 66 % du gain de population depuis 1962 sont concentrés sur la communauté d'agglomération. En 1962, les communes de la périphérie rennaise totalisent 8 % de la population départementale contre 18 % aujourd'hui* ». « *La preuve est donc apportée que le développement de Rennes ne fait obstacle ni à celui de sa périphérie, ni à celui du département, ni à celui de la Bretagne : en 1990, dix zones d'emplois en Bretagne avaient un solde négatif. Aujourd'hui, il n'y en a plus que deux* ».

b) Sur le plan économique

La zone d'emploi de Rennes rassemble le volume d'emplois industriels le plus important de la région. Elle regroupe près de 2 200 établissements industriels, soit environ 17 % du tissu industriel breton. La particularité de la zone tient au poids des grands établissements (cent salariés et plus) qui emploient 62 % des salariés industriels contre 57 % en moyenne régionale. La zone compte trois des dix établissements de plus de 1 000 salariés de la région : Peugeot-Citroen, CF Gomma et Ouest France à Rennes. Parmi les vingt premières entreprises industrielles de la zone d'emploi rennaise, onze sont localisées dans Rennes métropole.

Alors que l'industrie connaît, au niveau national, une baisse continue de ses effectifs depuis 1990 (- 2,1 % par an), le Grand Ouest semble relativement épargné. La baisse a été moins forte qu'ailleurs dans l'aire urbaine rennaise (- 0,4 % par an).

Enfin, l'emploi dans le secteur tertiaire a progressé de manière plus importante à Rennes (+ 3,2 % par an) que sur l'ensemble du territoire (+ 2,4 % par an). L'aire urbaine de Rennes arrive en deuxième position après Lyon

---

[1] Une aire urbaine constitue un ensemble de communes d'un seul tenant et dont 40 % de résidents actifs y travaillent.

[2] Edmond Hervé, maire de Rennes ; Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 29 mai 2002.

(+ 3,6 % par an). Comme dans les autres métropoles, les deux principales activités tertiaires sont le commerce et les services aux entreprises.

2. Une stratégie de développement marquée par un volontarisme politique fort

a) Une démarche prospective

La politique d'aménagement volontariste, affichée dès 1973 dans le premier Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), a évité que l'agglomération ne subisse le phénomène de croissance en « *tache d'huile* » et une urbanisation désordonnée.

Le SDAU de 1983 se donnait pour objectif de développer l'identité et l'autonomie des bourgs, de les relier par un réseau de voirie efficace, d'accentuer le rôle de la métropole régionale en développant sur Rennes le secteur tertiaire, de protéger et de mettre en valeur l'espace rural. Le schéma directeur approuvé en juillet 1994 conforte cette orientation.

Complément du schéma directeur, le projet d'agglomération a été adopté en décembre 1991. Visant l'horizon 2010, il définit les cadres du développement, l'ordonnancement du territoire, la nature des espaces urbains, de leurs activités, les espaces naturels. Il traite également des déplacements. En 1993, la ville se dote d'un projet urbain qui décrit une composition urbaine équilibrée, opte pour une fluidité des déplacements et précise les grandes forces du développement de la ville, sans oublier la culture du lien social et civique (avec par exemple la désignation d'élus de quartier).

Parallèlement à ce travail prospectif global, la ville de Rennes a élaboré divers schémas et plans sectoriels, l'ensemble servant de référence pour décider et contribuer à l'émergence d'une culture urbaine d'autant plus solide qu'elle se fonde sur le partenariat.

b) Une coopération étroite entre l'agglomération rennaise et le pays de Rennes

Rennes métropole, communauté d'agglomération, regroupe trente-six communes. Elle a pris la suite du district créé en 1970.

A l'origine, cet établissement public avait compétence pour faire des études d'urbanisme et d'aménagement, constituer des réserves foncières, des zones industrielles, implanter des activités scientifiques, technologiques et de recherche. Ses pouvoirs ont été étendus et le 1er décembre 1993, la taxe professionnelle à taux unique a été instituée.

Le périmètre de Rennes métropole comme celui des autres Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est trop limité pour entreprendre des projets à l'échelle de l'aire urbaine, bassin de vie réelle des habitants de l'agglomération**.. *La création du pays de Rennes en novembre 1999[1], qui comprend soixante-sept communes - regroupées dans cinq EPCI dont Rennes***

[1] Association loi 1901.

métropole - et 420 000 habitants, permet d'organiser la coopération sur un territoire plus pertinent.

La charte du pays de Rennes, adoptée le 5 décembre 2001, sert de socle au contrat de pays et d'agglomération actuellement en négociation. Elle privilégie l'accueil des 60 000 nouveaux habitants à l'horizon 2010 par une politique de l'habitat (4 000 logements à construire par an), une meilleure répartition des populations et des activités, un développement qualitatif durable, une réduction des inégalités financières entre établissements publics de coopération intercommunale, des services aux entreprises et aux personnes.

c) Une longue tradition de concertation entre élus et partenaires économiques et sociaux

Dès 1983, les élus du district de Rennes s'associent aux partenaires économiques et sociaux pour élaborer le premier plan de développement économique et social de l'agglomération[1]. Ils décident alors de se doter d'une instance de concertation permanente dans les domaines du développement, de l'aménagement, de l'emploi et de la formation : le Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes (CODESPAR).

Le CODESPAR exerce un rôle de conseil de développement à la fois de l'agglomération et du pays. Le fait de disposer d'un même conseil pour ces deux entités :

- renforce la cohérence et la complémentarité des démarches d'agglomération et de pays ;
- facilite la lisibilité du dispositif local de concertation en évitant de multiplier les structures ;
- préserve sa capacité d'action et de partenariat avec l'Etat, le conseil régional et le conseil général ;
- lui donne les moyens de poursuivre les échanges et la concertation avec les pays voisins à l'échelon du bassin d'emploi.

Enfin, pour renforcer le caractère fédérateur de la stratégie de développement de l'agglomération, la collectivité locale multiplie les actions de coopération entre territoires, non seulement avec le Pays de Rennes, mais aussi avec les partenaires extérieurs que sont notamment le réseau des villes bretonnes, les grandes villes de l'Ouest et la Conférence des villes de l'arc atlantique.

3. Une métropole forte pour une Bretagne européenne

Le quatrième plan de développement[2] met en œuvre une nouvelle étape de la stratégie de développement : faire de Rennes une métropole contribuant à l'internationalisation de la Bretagne, en veillant à assurer un développement durable et solidaire.

Le contrat d'agglomération définit quatre champs prioritaires.

---

[1] Document préparatoire au futur contrat de plan Etat-région.
[2] Il concerne la période 2000-2006.

a) Développer la connaissance et la recherche

60 000 étudiants, 4 000 chercheurs publics, dix-huit centres privés de recherche participent à l'identité de la ville.

M. Edmond Hervé a souligné[1] que, la connaissance demeurant la première des richesses, les priorités concernent la formation, la recherche, le transfert technologique, l'innovation et la diffusion. « *Ce qui comptera de plus en plus, ce sera la qualité des personnes, leur capacité à bénéficier d'une éducation permanente utile, et non plus comme hier l'abondance d'une main-d'œuvre bon marché* ».

« *Nous sommes partie prenante dans l'élévation du niveau de la recherche par la mise en place de projets fédérateurs et transversaux avec la création d'une université numérique, d'un Centre armoricain de recherche en environnement, d'un institut électronique, du génopole de l'Ouest, d'une université agronomique de l'Ouest, d'un réseau des universités de l'Ouest Atlantique ». « Nous sommes également partie prenante dans l'amélioration de l'offre d'enseignement supérieur, plus spécialement dans le domaine de la mécanique-mécatronique, les nouvelles technologies liant informatique, électronique, biologie, médecine ».*

b) La fonction technopolitaine et les services aux entreprises

Pendant longtemps, Rennes a gardé l'image d'une ville administrative, sans tradition industrielle. Elle a réussi, au cours des trente dernières années, la diversification économique de l'agglomération en devenant une ville-technopole, dans laquelle les secteurs stratégiques tels que l'agro-alimentaire, les technologies de l'information et de la communication, l'automobile, la santé sont étroitement liés à la recherche. Au cours des six dernières années, 3 500 emplois nets ont été créés.

Avec ses quatre filières dominantes : information, santé, agro-alimentaire et environnement, Rennes-Atalante est un réseau de 220 entreprises qui emploient 12 700 personnes.

Par l'offre de terrain, les subventions à l'emploi artisanal ou industriel, Rennes métropole participe à la recherche du plein emploi.

L'attractivité économique du territoire se manifeste également par l'aménagement des infrastructures (routes, TGV, aéroport, métro, etc.) et des investissements de Rennes métropole dans le logement.

Dans le domaine des réseaux de communication, l'objectif de l'agglomération est de contribuer à réduire les distances-temps qui séparent encore la Bretagne et sa capitale des principaux pôles d'activités de l'Europe occidentale.

c) Le levier culturel

La culture entendue au sens large constitue un élément principal du développement de Rennes qui s'investit dans la création, l'expression, la

[1] Edmond Hervé ; Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 29 mai 2002.

diffusion culturelles, qu'il s'agisse d'évènements, d'équipements sportifs, de patrimoine ou d'animation.

d) L'égalité urbaine

« Pour être la ville de tous, pour être une ville qui n'exclut pas, il faut faire vivre la mixité : mixité sociale, des activités, des quartiers, des générations, des cultures, des décisions. Nous cherchons à traduire cet idéal dans l'aménagement de la ville, dans la vie de celle-ci, dans les relations tissées avec l'extérieur, dans le vécu des réseaux, des identités dans lesquelles se reconnaissent nos compatriotes. Autant de comportements qui participent au sentiment d'appartenance d'une ville »[1].

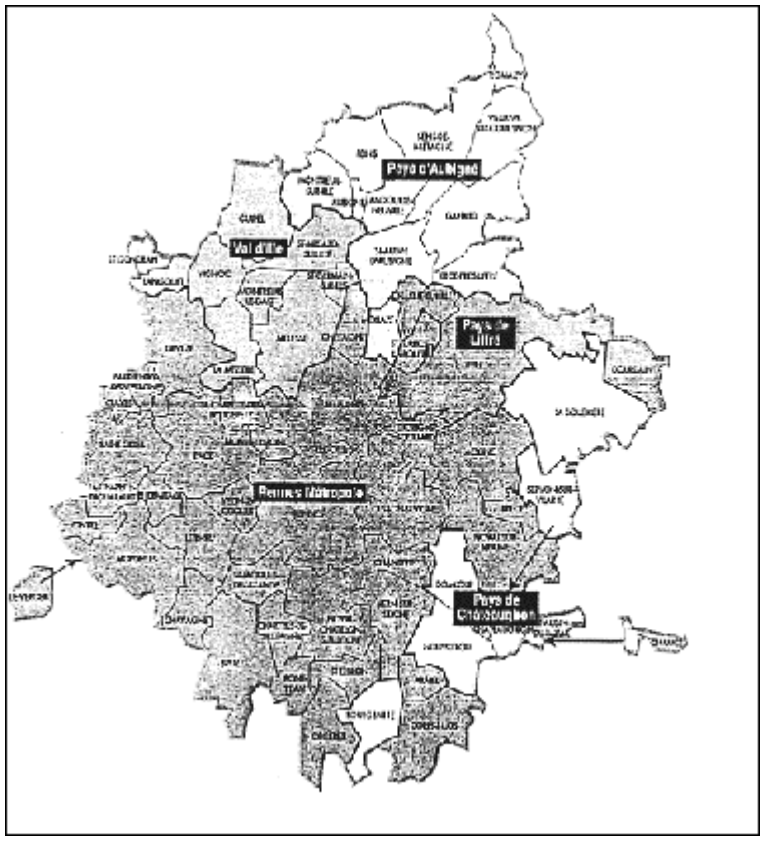
Pour faire vivre la citoyenneté, Rennes métropole s'est appuyée sur une maîtrise publique du foncier, de l'aménagement des espaces, et du logement. Elle a su mettre en pratique une péréquation financière immobilière, fait des réserves foncières pour préserver l'avenir, installé des services publics « *là où est le public* », et fait jouer l'effet redistributif du budget.

En conclusion, le positionnement géographique et historique de Rennes au sein de la Bretagne, la diversification des activités de la ville avec notamment la recherche d'un équilibre entre secteurs secondaire et tertiaire, l'invention d'une nouvelle gouvernance avec la mise en place du CODESPAR ont largement contribué au développement de « *Rennes métropole* ».

La « *qualité de ville* » de la métropole rennaise est aujourd'hui un élément décisif de l'attractivité de son offre territoriale. Elle accompagne l'effort de promotion économique à l'international que mène l'agglomération pour attirer les secteurs d'activité porteurs d'avenir.

[1] Edmond Hervé ; Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 29 mai 2002.

Carte 4 : Carte du pays de Rennes



Source : Infographie AUDIAR – juin 2000

C - LA LORRAINE : LA DIFFICILE ÉMERGENCE D'UN ESPACE MÉTROPOLITAIN

Située au cœur du Grand Est français, la Lorraine, région frontalière, est une porte ouverte sur la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne. Cette position qui a longtemps constitué un handicap tend désormais à devenir un atout. Cependant, de nombreuses difficultés freinent l'émergence d'un espace métropolitain.

1. Metz/Nancy : la concurrence

Dans ses récents travaux[1], le conseil économique et social lorrain constate que la Lorraine est marquée par l'absence d'unité et de cohérence des aires urbaines lorraines et notamment des deux plus grandes agglomérations lorraines, qui empêche la région d'acquérir une lisibilité suffisante pour s'imposer.

[1] CES Lorrain ; *La lorraine à l'horizon 2018* - Séance plénière des 18 et 19 octobre 2001.

a) Le manque d'attrait des grands centres lorrains

La population tend à se concentrer sur le sillon lorrain. Sur les cinquante-deux aires urbaines françaises de plus de 150 000 habitants recensées par l'INSEE en 1999, trois villes (Metz, Nancy et Thionville) sont situées le long de cet axe central et représentent à elles-seules près de 37 % de la population. Sur la période 1989-1999, l'emploi salarié dans les grandes villes du sillon lorrain a progressé et plus particulièrement à Metz (plus de 10 000 emplois) et à Nancy (7 000).

Pour autant, on ne peut parler d'une puissante aire métropolitaine.

L'évolution démographique de l'axe central est davantage liée à l'augmentation de la population des communes rurales situées le long de l'axe routier qu'à celle des grandes villes (entre 1990 et 1999, la population de l'aire urbaine de Metz a augmenté de 0,4 %, celle de Nancy de 0,11 %).

Plus significatif encore, les grandes agglomérations lorraines enregistrent toutes un solde migratoire négatif (- 0,5 % pour Metz, et - 0,4 % pour Nancy), ce qui témoigne de leur perte d'attrait.

b) Une dualité entre Metz et Nancy

Le caractère bicéphale de la Lorraine se traduit par un fort antagonisme entre ses deux grandes agglomérations et plus largement par une nette division entre le nord et le sud. Le « *cas lorrain* » peut être défini comme « *la coexistence d'importants centres urbains qui jouent un rôle essentiellement régional et ont un impact direct sur leur propre zone d'influence* ».

Malgré une histoire et une culture différentes, les deux villes de Metz et Nancy affichent souvent des projets trop souvent identiques qui engendrent une concurrence et des tensions plus ou moins grandes.

Ces deux villes s'ignorent, voire s'opposent, car :

- aucune agglomération n'exerce une réelle hégémonie sur l'autre ;
- leur démographie est comparable. L'aire urbaine de Nancy avec 396 314 habitants occupait, en 1999, la quinzième place des aires urbaines de plus de 150 000 habitants, tandis que Metz avec 269 413 habitants arrivait en trentième position.

Leur proximité géographique et fonctionnelle crée une situation dans laquelle le binôme Metz-Nancy ne peut réellement exercer les fonctions d'une métropole régionale.

Le manque de cohérence et de coordination entre ces deux agglomérations est pénalisant pour l'attractivité et la capacité d'action de la Lorraine. Ceci se vérifie dans le domaine culturel qui contribue à façonner la notoriété du territoire. Par exemple, les deux pôles d'enseignement supérieur des deux villes n'ont pas mis en synergie leurs disciplines.

De même, l'absence d'un pôle économique dynamique en Lorraine expliquerait en partie le peu d'empressement des entreprises à forte valeur ajoutée à venir s'installer en Lorraine.

Bien que Metz et Nancy, en partenariat avec l'Etat et la région, aient approuvé, dans le cadre du contrat d'agglomération de Nancy et de l'avenant 2000 du contrat métropolitain messin, le principe de mettre en œuvre des projets communs, ces deux villes ont préféré recevoir chacune de leur côté une aide pour réaliser leurs propres projets.

c) Le rôle ambigu de l'espace intermédiaire

L'espace intermédiaire entre Metz et Nancy s'étend sur les deux départements de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle. La Moselle et l'axe autoroutier en forment l'épine dorsale et le secteur de Pont-à-Mousson « *la zone centrale* »[1]. Cette zone compte environ 135 000 habitants. La liaison autoroutière et le développement des liaisons TER à partir des années soixante-dix ont fait de cet espace un couloir de communication et un lieu d'échanges entre les villes.

Aussi l'espace intermédiaire est apparu souvent dans l'histoire régionale comme un lieu de compromis, voire de conciliation, à l'occasion des débats sur l'emplacement de l'aéroport régional et de la gare TGV.

Cependant, cet espace ne peut être considéré comme un espace de vie régionale, même si sa situation géographique et ses équipements ont encouragé l'implantation d'entreprises. La limite départementale qui le sépare au niveau de Pont-à-Mousson est vécue comme une frontière entre Metz et Nancy et plus largement entre le Nord et le Sud de la Lorraine.

Le recensement de 1999 montre, au sein de l'espace intermédiaire, un élargissement des zones d'influence de Metz et dans une moindre mesure de Nancy. Ces résultats peuvent être interprétés de deux façons : soit cette tendance confirmerait le pouvoir d'attraction des deux agglomérations aux dépens de l'espace intermédiaire, soit cette évolution pourrait résulter d'un rapprochement des deux villes par leur extension territoriale, l'une au sud, l'autre au nord.

2. Un défi : faire émerger une nouvelle structure urbaine pour renforcer l'identité lorraine

La Lorraine présente des atouts indéniables. Elle bénéficie :

- d'une desserte ferroviaire, aérienne et autoroutière, relativement bonne ;
- d'un potentiel de recherche, de formation, et d'une diversité culturelle ;
- d'une situation géographique stratégique au sein de l'Europe. Elle est proche de la Belgique, du Luxembourg et de l'Allemagne.

Il s'agit désormais pour la Lorraine de réfléchir sur le mode de relation entre ses villes si elle veut disposer d'une métropole capable de s'imposer entre l'espace francilien et la conurbation strasbourgeoise et d'avoir un rayonnement parmi les métropoles européennes.

---

[1] Pont-à-Mousson remplit certaines fonctions métropolitaines avec un certain nombre d'institutions comme le SESGAR, le siège du comité régional du tourisme ou du parc régional.

Tout projet doit s'appuyer sur une logique de complémentarité entre les principales agglomérations lorraines de façon à faire émerger un espace bi ou multipolaire.

a) La mise en place d'un réseau de villes lorraines

Un tel réseau permettrait de constituer une communauté de projets sur le devenir de la Lorraine, de générer une capacité de création et d'innovation favorisant l'attractivité, de permettre l'appropriation du développement par les acteurs locaux et de mettre à la disposition des citoyens et des entreprises des services de haut niveau.

L'organisation de réunions entre les maires des villes de Metz, Nancy, Epinal et Thionville depuis trois ans constitue la première étape de ce réseau. Elle se traduit par l'élaboration d'études dans le but de développer des projets communs notamment en matière d'aménagement du territoire.

Mais le réseau doit aussi reposer sur une coopération avec les autres collectivités (département, région) et les services de l'Etat en région.

Cette démarche reposera sur la cohérence des stratégies de développement des collectivités concernées : Schémas de cohérence territoriale (SCOT), charte de Pays du Val de Lorraine, contrats métropolitains signés entre les grandes agglomérations et la région, contrats de ville signés avec l'Etat et projet lorrain.

b) Un réseau d'acteurs

La métropole doit être conçue comme un lieu où les acteurs sont appelés à se coordonner et à mutualiser leurs compétences dans tous les domaines (santé, sport, habitat, transports, formation, enseignement supérieur, etc.).

c) Le problème de la taille de la métropole

Si la mise en place d'un partenariat actif entre Metz et Nancy revêt une importance majeure dans le projet métropolitain, limiter le réseau aux deux principales agglomérations ne serait pas la solution la plus adaptée.

Dans la mesure où l'objectif recherché consiste à consolider l'axe central de la Lorraine et à créer une métropole rayonnant sur l'ensemble de la région, il est important d'associer à cette démarche les villes moyennes du sillon lorrain : Thionville, Epinal, Pont-à-Mousson et d'autres villes telles que Verdun, Bar-Le-Duc, Forbach, etc. pour élargir le rayon d'action.

d) L'espace intermédiaire comme centre de gravité de la métropole lorraine

La mise en œuvre de projets d'aménagement cohérents de l'espace intermédiaire apparaît indispensable pour en faire un véritable espace de liaison.

Ce souci de cohérence concerne les projets d'aménagement de la charte du Val de Lorraine et les projets mis en œuvre dans le cadre des groupements de communes (communauté d'agglomération pour Metz et communauté urbaine du Grand Nancy).

e) Les échanges et la mobilité à l'intérieur de la métropole

Il apparaît indispensable d'améliorer la desserte du sillon alpin en facilitant l'accès aux pôles urbains (TER, élaboration d'un plan de déplacement urbain de la métropole lorraine en coordination avec ceux de Metz et de Nancy).

f) Le rôle de nœud de communication de la métropole lorraine

L'émergence d'une métropole lorraine suppose de développer les connexions interurbaines et de s'inscrire dans les grands corridors de circulation européens.

L'arrivée du TGV Est européen marquera une étape clé dans le devenir de la métropole lorraine et pourrait être le vecteur de rapprochement avec Paris et Strasbourg. En mettant Paris à 1 heure 30 et Strasbourg à moins d'une heure, ces nouvelles liaisons à grande vitesse conjuguées à une desserte TER recomposée et performante devraient permettre de conforter l'image de la Lorraine.

De plus, grâce à la coopération entre l'infrastructure ferroviaire et les structures aéroportuaires, les aéroports de Metz-Nancy-Lorraine et Roissy pourront développer leurs complémentarités (une liaison directe gare Lorraine-Roissy par le TGV Est européen sera effective en 2006).

g) Une identité forte et cohérente de la Lorraine

Construire un espace métropolitain en Lorraine permettra d'acquérir une identité régionale forte pour les lorrains et changer l'image de la région.

h) Un rayonnement parmi les métropoles européennes

La métropole lorraine se structurera au travers du réseau de relations qu'elle tissera avec les villes du Luxembourg, de la Belgique et de l'Allemagne. Sarrebruck est en voie de devenir une plaque tournante des relations franco-allemandes (avec l'implantation de l'université franco-allemande et avec l'organisation de manifestations politiques et scientifiques).

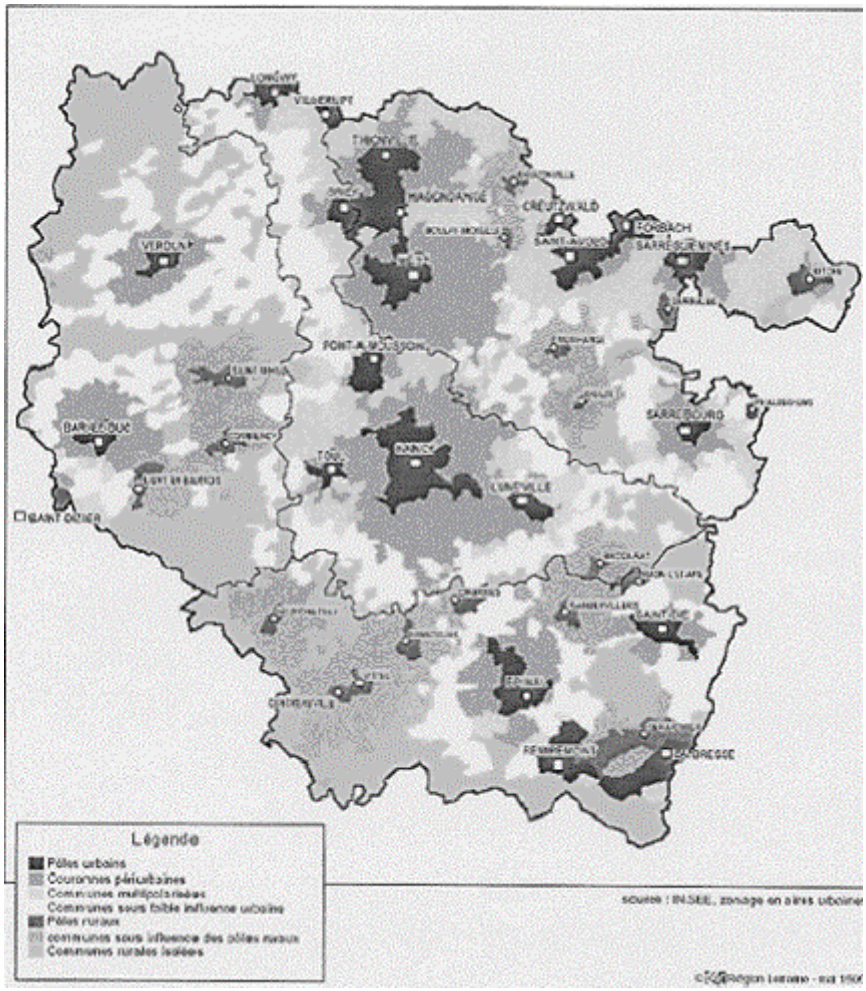
Le développement de partenariats interurbains transfrontaliers avec le Luxembourg, Sarrebrück ou Trêves permettrait à la région d'acquérir une dimension européenne.

Mais la proximité de ces pôles représente néanmoins un risque de dislocation si des coopérations se nouaient séparément entre, d'un côté, Metz, Luxembourg et Sarrebrük et, de l'autre, Nancy et Strasbourg.

En conclusion, l'enjeu pour la Lorraine est d'imaginer et de mettre en œuvre une autre forme de gouvernance avec les principales villes, l'aire métropolitaine et la région. La répartition des pouvoirs entre les différents acteurs impose que cette nouvelle gouvernance soit fondée sur une volonté commune des responsables de construire une stratégie partagée.

La singularité de la situation impose d'imaginer une nouvelle forme de métropolisation, davantage fondée sur la notion de réseau. Il s'agit de renforcer le pouvoir du réseau-métropole tout en précisant les missions des autres acteurs institutionnels. Ce pouvoir métropolitain ne peut se construire sans les départements et sans la région.

Carte 5 : Territoires urbains et ruraux en Lorraine



Source : INSEE, zonage en aires urbaines

D - BORDEAUX MÉTROPOLE : QUELLE COMPLÉMENTARITÉ AVEC TOULOUSE ?

1. Les atouts et les handicaps de Bordeaux métropole

a) Une notoriété internationale

Située sur la façade atlantique, Bordeaux métropole de notoriété internationale est au carrefour de trois axes majeurs :

- l'axe nord-sud atlantique reliant l'Europe du nord à la péninsule ibérique;
- l'axe vers Lyon, la Suisse et l'Europe centrale ;
- l'axe Sud-Est vers Toulouse-Barcelone, Marseille-Milan.

La communauté urbaine de Bordeaux ou « *Bordeaux métropole* », mise en place le 1er janvier 1968, regroupe vingt-sept communes. Avec ses 660 000 habitants répartis sur 55 188 hectares, Bordeaux métropole est la sixième agglomération de France.

Internationalement comme à travers ses crus prestigieux, Bordeaux métropole se caractérise aussi par sa qualité de vie, son tourisme et son niveau reconnu dans l'enseignement supérieur et la recherche. Bordeaux métropole compte plus de 5 000 chercheurs rattachés aux quatre universités bordelaises.

b) Une position incontestable au sein de l'Aquitaine

Bordeaux métropole représente un poids considérable dans le département de la Gironde et dans la région Aquitaine.

Elle concentre 25 % de la population de l'Aquitaine et 38 % de la population urbaine régionale. Les villes de Bayonne et de Pau, qui arrivent en deuxième et troisième position, ne représentent chacune qu'un cinquième de la population bordelaise.

Bordeaux constitue aussi le premier pôle d'emploi régional avec 26 % de l'emploi aquitain.

L'attraction de Bordeaux déborde les limites de l'Aquitaine et s'étend au sud, jusqu'à la frontière espagnole, et au nord sur les départements de la Charente et de la Charente maritime.

c) Des transports saturés

L'une des caractéristiques de Bordeaux métropole est l'étalement de sa population. Au sein même de la communauté urbaine, une part importante de l'accroissement démographique a eu lieu dans les secteurs périurbains, tandis que le cœur de la ville a perdu une part importante de sa population. C'est ainsi que pour une superficie équivalente à celle de Lyon, la densité démographique est deux fois moindre à Bordeaux qu'à Lyon.

Le centre de l'agglomération s'est dévitalisé avec le déplacement de l'activité portuaire vers l'estuaire et la création d'emplois est plus importante dans les espaces périphériques, voire à l'extérieur de l'agglomération.

Le port autonome de Bordeaux a vu son trafic fortement diminuer par l'arrêt des activités de plusieurs grandes entreprises (Shell, Seita, Say, Péchiney, etc.) et a rétrogradé de la première à la septième place.

L'étalement de l'urbanisation et les nouveaux besoins en déplacement ont entraîné la saturation des infrastructures de transport (routières, autoroutières ou ferroviaires). Ainsi par exemple la rocade, colonne vertébrale du réseau routier, est tout autant utilisée pour le transit que pour les déplacements locaux et intra-urbains. Il en est de même pour le pont d'Aquitaine ou des autoroutes.

2. Un pôle économique aéronautique renommé internationalement

La communauté urbaine de Bordeaux met en œuvre des actions concrètes et diversifiées en faveur de l'accueil et du développement des entreprises. Elle contribue également largement à l'amélioration de l'environnement des acteurs économiques et à la promotion de la métropole bordelaise.

a) une activité viticole et agro-alimentaire importante

Une partie importante de l'activité économique de Bordeaux repose encore sur le négoce et l'exportation des produits de la viticulture[1].

L'industrie agro-alimentaire (volaille, foie gras, etc.) avec de grandes unités industrielles est le premier employeur de la région

Mais l'économie bordelaise a connu de profondes mutations au cours des trois dernières décennies. Les activités tertiaires ont supplanté le secteur secondaire. Au dernier recensement, près de 75 % des emplois de l'agglomération appartenaient au secteur tertiaire alors que l'industrie représentait moins du quart.

b) l'aéronautique est la première activité industrielle

La première activité industrielle est l'aéronautique avec l'Aérospatiale, Dassault, la Sogema, la SEP et AIA. Ce secteur place la région Aquitaine au deuxième rang français. Bordeaux est le leader européen pour l'avionique, l'avion de combat, les laboratoires spatiaux, les matériaux composites de haute performance, les missiles et la propulsion spatiale. Ce secteur très dépendant des marchés militaires est actuellement en récession.

Mais il a eu un effet d'entraînement.

Il a permis la création d'activités dans la haute technologie, dans les domaines des métaux, de la fabrication de matériels électriques, de l'électronique et des instruments ou matériels de précision. Sont présentes les sociétés comme CIRMA, Lectra Systèmes, Pionner, SAFT, Sextant avionique, Siemens, Takelec, Thomson.

L'industrie, concentrée sur l'estuaire et l'agglomération bordelaise, est axée sur d'autres activités. On y trouve la chimie avec Norsk-Hydro, la santé avec les laboratoires Sarget, Pharma-industrie et Sanofi, enfin la construction automobile mécanique avec Ford.

Enfin, avec la route des lasers, mise en place par le Gouvernement en 1996, Bordeaux, les agglomérations du bassin d'Arcachon, la Gironde, et plus généralement l'Aquitaine, confirment leur position stratégique dans les domaines de la haute technologie, de la recherche et du développement industriel à forte valeur ajoutée. Lors du CIADT de décembre 2002, la DATAR a décidé de soutenir ce projet.

---

[1] Près de 14 000 producteurs, 117 514 hectares dont 113 000 AOC, 6 millions d'hectolitres dont 5,6 millions en AOC, 400 négociants, un chiffre d'affaires de 14,5 milliards de francs dont 4,1 à l'export.

3. Une stratégie de reconquête

L'intensification de la concurrence entre les territoires à l'échelle internationale et le renforcement de la situation périphérique de l'Aquitaine, inhérent à l'élargissement de l'Union européenne, rendent indispensable de conforter les liens entre la région Aquitaine et sa capitale régionale.

Bordeaux ne peut pas envisager son avenir en dehors du contexte régional. Il est aussi de l'intérêt de la région Aquitaine de donner à sa métropole les moyens de figurer parmi les villes européennes les plus dynamiques.

Dans ce contexte, la volonté conjointe de l'Etat, de la région, du département et de la communauté urbaine de Bordeaux de mettre en commun des moyens importants en faveur de la métropole bordelaise, et par-là même de toute la région, trouve sa concrétisation dans le contrat d'agglomération 2000-2006 signé le 22 décembre 2000.

S'appuyant sur les propositions contenues dans la charte de développement économique, le ***contrat d'agglomération*** fixe les grandes priorités pour la métropole bordelaise d'ici 2006 et prévoit de nombreuses opérations indispensables à son développement :

a) Renforcer la place de la métropole bordelaise sur l'axe atlantique en améliorant les infrastructures de transport

L'agglomération bordelaise doit jouer un rôle de métropole économique; au sein du Grand Sud-Ouest et au plan international.

L'important retard en matière d'infrastructures de transport que connaît l'Aquitaine, et qui freine son développement économique, devrait être comblé en partie dans les années à venir[1].

Il s'agit, d'une part, d'assurer la cohésion du territoire régional actuellement menacée entre le nord et le sud de l'Aquitaine. La réalisation d'une liaison autoroutière entre Bordeaux et Pau prévue à l'horizon 2010, reliera l'Aquitaine au nord de l'Espagne (Bilbao).

D'autre part, dans un contexte de saturation croissante des réseaux de communication, il faut inscrire l'Aquitaine et la métropole bordelaise dans les grands courants d'échanges européens (nord-sud entre la péninsule ibérique et le nord de l'Europe, ouest-est avec les pôles de développement économique du Rhône et de l'est de l'Europe[2]) et offrir de meilleures possibilités de circulation sur le territoire de l'agglomération bordelaise, à la fois pour les trafics de transit et pour les déplacements urbains.

---

[1] Alain Juppé, maire de Bordeaux, président de la communauté urbaine de Bordeaux ; audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 8 janvier 2003.

[2] Le développement économique de la péninsule ibérique et du Maghreb génère une forte croissance du trafic des échanges vers le nord de l'Europe, qui ont du mal à s'insérer dans le seul couloir rhodanien, déjà largement saturé.

Cela passe non seulement par des réponses rapides aux difficultés du réseau routier[1] mais surtout par le développement des modes de transport alternatifs à la route, qu'il s'agisse du transport ferroviaire de voyageurs ou de marchandises ou du transport maritime, par l'élargissement de l'hinterland du port autonome de Bordeaux.

Ainsi, dans le domaine ferroviaire, la poursuite du TGV Atlantique (première phase entre Angoulême et Bordeaux) rapprochera considérablement la métropole de Paris (1,2 milliard d'euros d'investissements).

b) Conforter son rôle économique en favorisant l'implantation d'entreprises et en encourageant la recherche et l'innovation

Un programme pour encourager la recherche, l'innovation, et l'enseignement supérieur sera mis en œuvre d'ici 2007 et permettra d'accompagner le développement économique dans les secteurs clés de la métropole. La vocation touristique de la région sera renforcée.

c) Assurer la cohésion territoriale et sociale de l'agglomération

La communauté urbaine de Bordeaux, dans le cadre d'un grand projet de ville, a mis en place une série d'actions visant à dynamiser le cœur de l'agglomération - restauration et mise en valeur du patrimoine du centre historique - et promouvoir une politique de rénovation de l'habitat.

Il s'agit également d'utiliser le réseau de transports collectifs comme base d'orientation de l'urbanisme, afin de limiter l'usage intensif de l'automobile dans les déplacements domicile-travail. Le chantier du tramway (2000-2007) devient un outil structurant des modes de déplacement avec un réseau de lignes de 43 km et constitue une opportunité de repenser la ville[2].

Selon M. Alain Juppé, le coût de ces projets ainsi que l'empilement et la complexité des structures administratives sont autant d'obstacles que la métropole devra surmonter.

d) Renforcer les échanges de coopération avec son hinterland, avec Toulouse et avec d'autres villes

- Soutenir la cohésion territoriale au sein de l'espace aquitain et girondin

Pour jouer son rôle de métropole régionale, l'agglomération bordelaise doit développer des actions de coopération avec les autres villes d'Aquitaine et principalement avec les agglomérations de Pau et de Bayonne, plus éloignées géographiquement, sur des thèmes concernant le développement économique, les universités et la recherche, la gestion des flux de transport et du fret.

---

[1] Le réseau de transit national nord-sud et les liaisons au sein de l'espace urbain sont saturés en plusieurs points, notamment au niveau de la rocade, du pont d'Aquitaine et des troncs communs A10, A63. Les capacités d'accueil du fret ferroviaire, portuaire et aéroportuaire international sont insuffisantes pour soulager le trafic routier.

[2] Outre le tramway, la communauté urbaine entreprend d'autres grands travaux : démarrage de la construction de nouveaux parcs souterrains, opérations d'urbanisme d'envergure telles que l'aménagement des quais rive gauche à Bordeaux et le programme de traitement des eaux usées.

Cette coopération permettrait de conforter les relations aujourd'hui peu développées, de l'agglomération bordelaise avec son hinterland plus éloigné. Certaines agglomérations (Pau, Agen) sont fortement attirées par Toulouse. Écartelées entre les deux métropoles, elles se tournent alternativement vers l'une ou l'autre, selon leurs besoins et les circonstances.

- Développer la complémentarité entre Bordeaux et Toulouse

Indépendamment du renforcement des relations économiques et universitaires, en particulier dans le cadre de l'aéronautique, du spatial et des nouvelles technologies, il importe que Bordeaux et Toulouse se rapprochent pour réfléchir à leur développement conjoint et, par extension, à celui du Grand Sud-Ouest[1], dont ces deux agglomérations constituent l'épine dorsale.

Cette complémentarité des deux métropoles, peu exploitée jusqu'à présent, devrait se concrétiser par une amélioration des liaisons ferroviaires Bordeaux Toulouse, en temps de parcours et en fréquence.

Un projet de « *hub aérien* » de rang international composé de deux aéroports et situé à moins d'une heure de trajet de ces deux capitales régionales renforcerait les relations entre Bordeaux et Toulouse.

- Élargir la coopération avec la Péninsule Ibérique et avec d'autres pays

Mais le rayonnement de Bordeaux métropole dépasse les frontières de l'hexagone. La communauté urbaine de Bordeaux noue des relations économiques de coopération avec des villes de l'arc sud-atlantique comme Porto ou Bilbao fortement intéressées par le savoir-faire de Bordeaux dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de l'environnement et de la gestion des déchets, de l'urbanisme, du transport etc.

Bordeaux développe aussi des partenariats avec certains pays du monde, en particulier l'Afrique[2], l'Amérique latine[3] et la Chine[4].

En conclusion, l'agglomération bordelaise doit devenir le pôle d'équilibre de l'axe atlantique nord-sud et se positionner comme alternative à l'axe rhodanien. Elle doit assurer un développement équilibré et solidaire de son territoire.

Si Bordeaux n'a pas pour l'instant la dimension d'une véritable métropole européenne, elle ne pourra l'atteindre qu'en développant une complémentarité avec Toulouse.

---

[1] S'articulant autour de l'axe atlantique et du val de Garonne et s'étendant jusqu'à l'Espagne et au Portugal, ce territoire bénéficie de multiples potentialités qui ne pourront se concrétiser que si les régions et les cités développent des coopérations actives.

[2] Bamako.

[3] Maracaibo (Vénézuela).

[4] Wuhan (Chine).

E - STRASBOURG, MÉTROPOLE INTERNATIONALE ?

1. Strasbourg, pôle institutionnel européen et siège d'organisations internationales

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la volonté d'une réconciliation européenne a abouti à la création du Conseil de l'Europe et tout naturellement Strasbourg a été proposée par la France pour abriter le siège de cette institution. Le Rhin n'était plus considéré comme une frontière mais devenait le trait d'union de cette réconciliation.

Aujourd'hui, Strasbourg deuxième ville diplomatique française, est également le siège d'organisations parmi les plus représentatives au niveau européen, notamment : le Parlement européen ; la Cour européenne des Droits de l'Homme ; le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe ; l'Assemblée des régions d'Europe ; l'Etat-major de l'Eurocorps, corps d'armée européen.

Les activités universitaires et de recherche scientifique sont une composante essentielle des fonctions internationales de la métropole strasbourgeoise qui accueille par ailleurs le siège de la Fondation européenne de la Science, la Pharmacopée européenne, le secrétariat permanent du Programme scientifique, l'International Space University ou encore la chaîne culturelle de télévision européenne Arte.

La présence d'institutions internationales, d'universités ouvertes depuis longtemps aux coopérations extérieures et de nombreuses entreprises étrangères contribuent au rayonnement international de Strasbourg.

Le renforcement du statut de Strasbourg comme pôle institutionnel européen suppose d'améliorer les conditions d'accessibilité internationale, tant aériennes que ferroviaires (nouvelles liaisons vers Munich et Lisbonne, renforcement des liaisons avec Bruxelles au moins pendant les périodes de session, modernisation des liaisons ferroviaires avec les deux aéroports internationaux de Francfort et de Mulhouse-Bâle). L'interconnexion avec le réseau ICE sera primordiale pour inscrire Strasbourg dans le réseau ferré européen à grande vitesse (TGV Est et TGV Rhin Rhône).

2. Une capitale régionale ouverte sur l'Europe

a) Strasbourg : métropole multipolaire

Strasbourg est une agglomération de taille moyenne[1],construite autour de sa ville-centre qui concentre les fonctions de commandement, et dont le rayonnement profite à l'ensemble de la région, s'étendant même au Grand Est et à l'espace du Rhin supérieur.

L'aire urbaine de Strasbourg compte 557 000 habitants contre 518 000 en 1990 (+ 7,5 %). Avec 450 000 habitants, la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)[2], qui regroupe vingt-sept communes, représente 25 % de la population

[1] L'agglomération strasbourgeoise compte 270 000 habitants en 1999.
[2] Mise en place le 1er janvier 1968.

alsacienne et près de 45 % de celle du Bas-Rhin. La CUS constitue aujourd'hui la structure de gestion du noyau de l'aire métropolitaine.

L'aire d'influence de la métropole strasbourgeoise s'étend à 25 km (soit 30 minutes de déplacement), dans une des régions les plus densément peuplées de France (deux fois la densité nationale). Cette aire intègre ainsi d'autres pôles urbains de plus de 10 000 habitants comme Haguenau, Bischwiller, Molsheim-Mutzig, Obernai, Erstein-Benfeld qui possèdent une capacité d'attraction propre.

Ce modèle d'organisation est celui d'une métropole multipolaire ou d'une métropole en réseau.

La métropole strasbourgeoise, qui concentre 75 % des emplois tertiaires du département, n'hypothèque pas pour autant le développement des pôles urbains situés dans son orbite. En Alsace, le poids démographique des villes de 4 000 à 30 000 habitants est passé de 18,5 % à 20 % entre 1975 et 1990, tandis que le poids de l'agglomération strasbourgeoise est resté stable depuis vingt-cinq ans.

L'urbanisation s'est faite avec une périurbanisation le long des axes routiers. La mobilité a augmenté et a eu pour conséquence une saturation des voies de transport au sein de l'aire urbaine : chaque jour, 150 000 véhicules arrivent dans la Communauté urbaine de Strasbourg provoquant un engorgement des autoroutes aux heures de pointe du matin et du soir[1].

b) Strasbourg : « *capitale culturelle* » selon son maire

La culture et les arts sont indissociables de Strasbourg. La richesse de ses monuments, synthèse heureuse entre l'art français et germanique, ses nombreux musées, l'opéra national, les théâtres - dont le théâtre national de Strasbourg - l'orchestre philharmonique, les festivals de cinéma ou de musique, ses d'infrastructures pour recevoir de grands congrès internationaux lui forgent une réputation de capitale de la culture.

La qualité de vie passe aussi par une gestion bien pensée des différents modes de transport. Depuis 1989, la communauté urbaine de Strasbourg a mis en place un plan de circulation visant à offrir des alternatives au tout voiture dans un souci de préservation de l'environnement et de reconquête de l'espace.

c) Strasbourg : point d'échange des transports régionaux et internationaux

La métropole strasbourgeoise allie plusieurs modes de transport.

L'aéroport Strasbourg-Entzheim est le septième aéroport français avec 2,02 millions de passagers en 2000. La gare de Strasbourg est la deuxième gare de province avec 38 000 voyageurs par jour dont 26 000 en TER. Strasbourg est le carrefour ferroviaire des liaisons internationales vers Vienne, Budapest, Rome, Milan, Luxembourg, Bruxelles, Amsterdam, Bâle, Francfort ou Londres.

Le tram génère aujourd'hui plus de 190 000 déplacements par jour, en progression de 75 % depuis sa mise en service. Strasbourg est irriguée par le dispositif routier et autoroutier de la vallée rhénane, avec sa suite de pôles

[1] En 1995, on comptait 3 heures de saturation de l'autoroute par jour aux portes de Strasbourg, on prévoit 15 heures en 2015.

urbains (Karlsruhe, Colmar, Fribourg, Mulhouse, Bâle), grâce à la réalisation de la voie rapide du Piémont des Vosges. Cette voie est reliée au nord et au sud de l'agglomération strasbourgeoise, à l'autoroute allemande longeant la rive droite du Rhin.

Enfin, le port autonome de Strasbourg (environ 10 millions de tonnes de marchandises transportées) est le deuxième port rhénan et le deuxième port fluvial français.

3. Une métropole économique attractive

a) Strasbourg, au cœur d'une région performante

Première région française hors Ile-de-France pour son Produit brut intérieur (PIB) par habitant en 2000 et première région exportatrice en valeur par habitant, l'Alsace affiche de bonnes performances économiques. Les échanges commerciaux y sont très fortement marqués par sa situation frontalière, les ventes en Allemagne représentant plus de 40 % du total des ventes réalisées à l'étranger.

La région Alsace est largement ouverte à l'international. De nombreuses entreprises étrangères sont présentes sur son territoire. L'Alsace était la septième région française en 2000 pour le nombre d'emplois créés ou maintenus (2 337) par des projets d'investissements étrangers.

Dans un rayon de 500 km autour de la métropole strasbourgeoise[1], se trouvent concentrés 57 % de la population active européenne et 75 % du pouvoir d'achat de l'Union européenne. Strasbourg se place au cinquième rang des capitales régionales pour le nombre d'emplois métropolitains par habitant

Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, la population active de la CUS (212 800 personnes) a augmenté de 6,6 %. Au 31 décembre 2000, on y recensait 168 496 salariés, soit un tiers de l'emploi salarié en Alsace et la moitié des effectifs salariés bas-rhinois.

Corrélée à la croissance économique, l'augmentation de l'emploi salarié s'est intensifié ces dernières années. L'agglomération a gagné 6 861 emplois en 2000 en augmentation de 4,2 % par rapport à l'année précédente. De jeunes techniciens et de jeunes diplômés y sont attirés par une forte dynamique de créations d'emplois faisant de Strasbourg une des villes les plus jeunes de France.

Par son rayonnement scientifique international ainsi que par les activités tertiaires qu'elle concentre et qui représentent près de 45 % des effectifs salariés alsaciens du secteur, la CUS contribue fortement aux bons résultats économiques de la région Alsace.

b) Offrant des services innovants

Strasbourg tient une place importante parmi les grandes métropoles françaises pour les services aux entreprises orientés vers l'international.

---

[1] Soit un cercle qui passerait par Milan, Lyon, Paris, Bruges, Hanovre, Leipzig, Munich.

Strasbourg occupe la troisième place bancaire et financière française[1]. Les activités d'études, de conseils et d'assistance aux entreprises représentent 14,9 % des emplois salariés. Les transports et la logistique représentent un secteur traditionnel toujours en développement et essentiellement localisé dans le quartier portuaire de Strasbourg.

Les technologies de l'information sont également en forte croissance. Une trentaine d'opérateurs sont présents et de nombreuses sociétés informatiques se créent et viennent renforcer les services aux entreprises. Strasbourg dispose également d'un taux de connexion au câble parmi les plus élevés au monde (environ 90 % des foyers) et s'est doté de réseaux métropolitains à haut débit reliant des établissements d'enseignement supérieur, de recherche et hospitaliers ;

c) Et reposant sur un secteur industriel important

Le secteur industriel reste un moteur de l'économie alsacienne et compte de nombreuses entreprises internationales (essentiellement dans les équipements automobiles, la santé, l'agro-alimentaire). Parmi ces sociétés, on peut citer General Motors Corporation, Mars Incorporated, Dow Chemical, Bayer, Danone, Heineken, etc.

La notoriété de certains pôles de recherche strasbourgeois a permis le développement d'activités de haute technologie dans les domaines des biotechnologies, de la pharmacie, de la chimie, de la physique des matériaux ou des sciences de l'espace. On trouve des entreprises internationales telles que Synthélabo, Biomoléculaire, Transgène… Strasbourg est la première ville de France par le nombre de chercheurs, d'ingénieurs, de techniciens du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) (rapporté à la population de l'agglomération).

4. Des moyens et actions pour organiser la métropole

Dès la fin des années soixante, l'élaboration d'un schéma directeur a été l'occasion de réfléchir à un développement de l'aire métropolitaine. Si dans un premier temps, les travaux se sont orientés vers un modèle « *concentré* », est apparu par la suite l'intérêt d'une solution multipolaire reposant sur les villes situées dans un rayon de 20 km (Brumath, Erstein). Il s'agissait également de contrebalancer la tendance « *naturelle* » au développement nord-sud.

Depuis, deux ans, un nouveau schéma directeur couvrant 141 communes est en cours d'élaboration. Afin de répondre à la nécessaire coordination de développement de part et d'autre du Rhin, il associe, dans sa phase préalable d'élaboration, l'ensemble de l'Ortenaukreiss voisin.

Le schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg et le « *projet d'agglomération horizon 2010* » ont été pour l'agglomération, les communes et les intercommunalités, l'occasion d'exprimer leur ambition d'accroître le dynamisme et l'attractivité de Strasbourg et de sa région. Cette

[1] Douze banques françaises ont leurs sièges sociaux à Strasbourg-dont six possèdent une salle de marchés.

ambition s'exprime également dans un grand projet urbain. L'axe Strasbourg-Kehl sera la plus vaste opération d'urbanisme que Strasbourg ait connu depuis longtemps.

Le projet tram-train (Bruche-Piémont), commun à la région, au département et à la Communauté urbaine de Strasbourg, permettra d'acheminer les voyageurs à partir du réseau ferré sur le réseau tram grâce à un matériel de transport capable de circuler sur les deux réseaux. A l'intérieur de la ville, les déplacements seront facilités par le prolongement des lignes du tramway et des cadences plus fréquentes.

5. Une coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur

L'espace dit du Rhin Supérieur, peuplé de 5 millions d'habitants, a vu se développer une ***coopération transfrontalière interrégionale*** entre la France, l'Allemagne et la Suisse au sein de la « *Conférence du Rhin Supérieur* ». Les missions de cette Conférence couvrent une large gamme d'activités comme l'aménagement du territoire, la coordination des systèmes de transport, la santé, la formation continue ou la culture. Une coopération existe également dans le domaine de la formation et de la recherche (Confédération européenne des universités du Rhin Supérieur de Bâle, Mulhouse, Strasbourg, Karlsruhe et Fribourg (EUCOR), coopération entre les chambres de commerce et d'industrie).

Toutefois, les progrès réalisés dans le domaine de l'intégration culturelle et linguistique transfrontalière sont pour l'instant modestes ; la frontière nationale entre l'Allemagne et la France est restée une coupure linguistique et culturelle très nette ; dans une moindre mesure, cela est également vrai pour la Suisse. Le point faible déterminant est la différence entre les structures administratives et les processus décisionnels d'une région transfrontalière à l'autre. S'y ajoute le fait que les principaux centres de décision sont souvent situés hors de ce territoire (Paris pour la France et les Länder pour l'Allemagne).

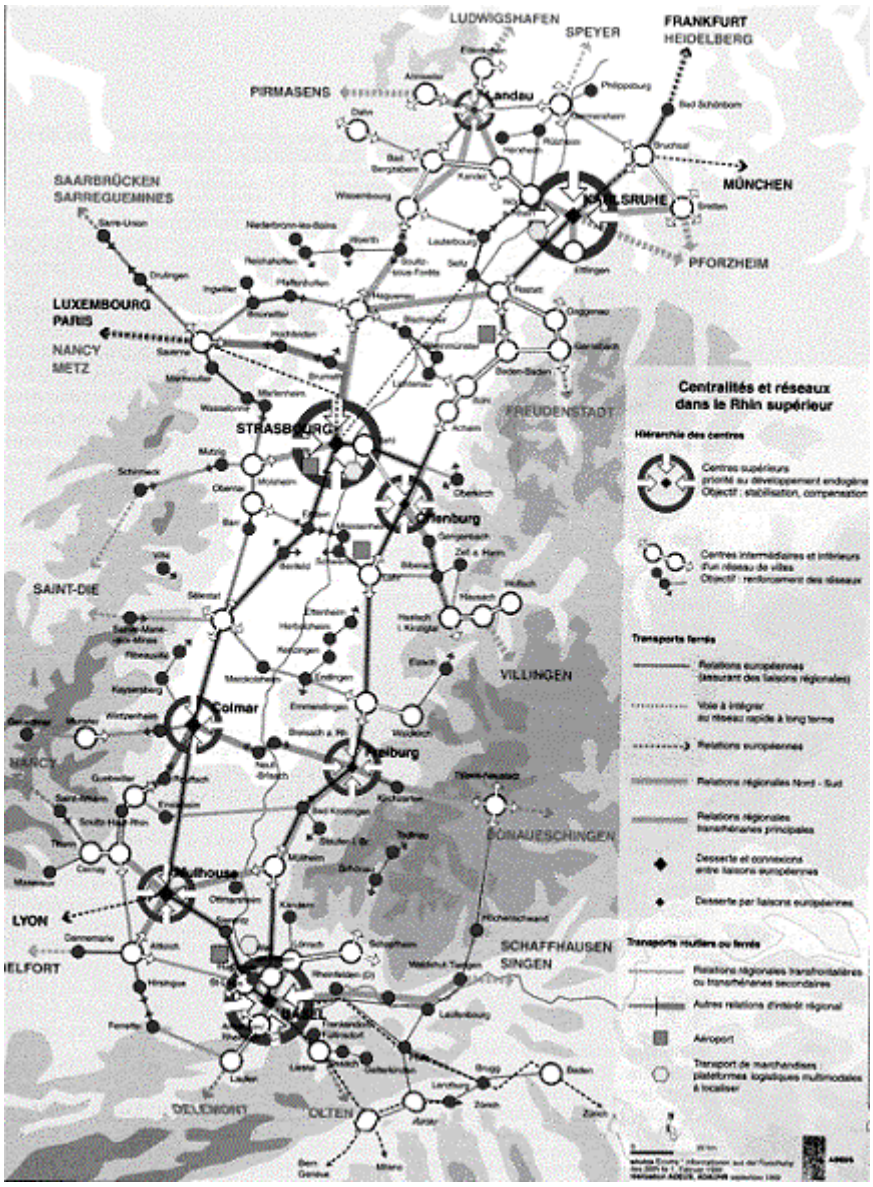
En outre, ***l'agglomération de Strasbourg*** a associé la région de l'Ortenau (Allemagne) à la réflexion qu'elle mène sur son schéma de cohérence territoriale[1]. Réciproquement, les collectivités territoriales et les administrations alsaciennes ont été associées à l'élaboration du Regionalplan[2]. Des études transfrontalières financées par la Communauté européenne aboutiront, en 2003, à la publication d'un livre blanc de l'agglomération transfrontalière de Strasbourg-Ortenau.

---

[1] Depuis la Gebietsreform de 1973, le regionalplan est élaboré par la Regionalverband.

[2] Equivalent du schéma de cohérence territoriale, mais qui possède la particularité de pouvoir être modifié en cours d'application selon les évolutions.

Carte 6 : Centralités et réseaux dans le Rhin supérieur



Source : ADEUS - « Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg » - Diagnostic - Octobre 2002

En conclusion, sa situation géographique stratégique entre la France et l'Allemagne, ses fonctions tournées vers l'international, son tissu économique régional performant largement ouvert aux capitaux étrangers, sa richesse culturelle font de Strasbourg une ville ouverte sur l'Europe et sur le monde.

Cependant, Fabienne Keller, maire de Strasbourg[1], considère que « *la présence d'institutions européennes octroie à Strasbourg une notoriété qui a des retombées sur son attractivité* » et lui vaut une image en décalage avec son poids et ses fonctions métropolitaines. Strasbourg ne s'inscrit pas encore dans le peloton des « *eurocités* » et des métropoles internationales.

Dans la concurrence des métropoles européennes, Strasbourg fait figure de ville moyenne et apparaît moins bien équipée que ses concurrentes ; les dessertes aériennes et ferroviaires restent encore à valoriser au regard de l'exigence qu'impose son rôle européen. Ses principaux atouts sont liés à la présence d'institutions européennes, à ses universités, à ses activités de recherche, à ses équipements et à ses manifestations culturelles.

Conclusion :

La France comme les autres pays est donc touchée par le phénomène de métropolisation.

Dans les années soixante, l'Etat avait tenté de contrebalancer la domination de Paris par une politique volontariste, celle des « *métropoles d'équilibre* ». Ces métropoles se sont effectivement affirmées et ont contribué à rééquilibrer en partie le territoire.

La décentralisation des années 82-83, en conférant aux villes notamment de larges compétences, a contribué à l'autonomisation des pouvoirs locaux, à la réappropriation de la ville par ses élus et à l'émergence d'un pouvoir métropolitain. Elle a remis en cause la conception des politiques urbaines essentiellement jacobines et centralisées.

Les élus, en rupture avec l'opposition Paris-province et dans un contexte de construction de l'Europe, puis de mondialisation, ont découvert les nécessités de conforter l'image de leur ville et de renforcer ses atouts pour bien la placer dans la compétition internationale. Lille métropole, Rennes métropole… témoignent de cette volonté.

Le fonctionnement des métropoles d'équilibre, basé sur la continuité territoriale, avait privilégié les relations hiérarchiques et verticales avec leur hinterland. Aujourd'hui, dans un monde global, ces villes ou d'autres doivent développer des relations complexes et horizontales en lien avec le fonctionnement des entreprises qui s'affranchissent des contraintes spatiales.

Mais en même temps les politiques locales volontaristes posent diverses questions.

---

[1] Fabienne Keller ; Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 11 décembre 2002.

Les villes françaises font souvent cavalier seul : luttes d'influences, recherche de tous les grands équipements structurants conduisent à des gaspillages et risquent d'annihiler les efforts de chacune.

Nos villes ne pourront peser que si elles comprennent que chacune ne pourra disposer de tout, si elles acceptent de conjuguer leurs atouts et si elles ont la possibilité, pour celles qui sont situées près d'autres pays européens, de nouer des relations transfrontalières efficaces.

Il leur faudra également prendre conscience qu'une capitale régionale ne sera pas nécessairement une métropole et que la métropolisation non contrôlée comporte des risques économiques et sociaux

Ce foisonnement d'initiatives locales pose aussi la question de la gestion d'aires métropolitaines qui débordent les cadres institutionnels traditionnels et de la nécessité d'une coordination permettant d'assurer une répartition optimale des infrastructures et une cohérence des actions.

CHAPITRE IV
QUELLES ACTIONS, QUELLES POLITIQUES NOUVELLES ?

I - L'OBJECTIF

Il ne s'agit pas de freiner la métropolisation, facteur de développement et de croissance, mais au contraire de la soutenir en la valorisant et en maîtrisant ses effets négatifs.

A - LES DÉFIS DES MÉTROPOLES

Quelques précisions méritent d'être apportées en préambule :

La notion de métropole reste attachée à l'analyse des grandes agglomérations urbaines et rend mal compte des transformations qui affectent l'ensemble des villes. Pourtant, des agglomérations plus modestes connaissent des transformations importantes qui sont les mêmes.

Les grandes villes françaises ne sont à l'heure actuelle que des « *métropoles en devenir* ». La région parisienne reste le cœur du système productif. La France souffre d'un déficit de métropolisation de niveau européen. Mais toutes les grandes villes ne doivent pas à tout prix devenir des métropoles.

La métropolisation se développe. Face à la globalisation, elle est inéluctable. L'objectif est de faire émerger quelques métropoles dont le rôle est essentiel dans la structuration de l'espace et dans le rayonnement de la France. L'organisation territoriale doit alors être fondée sur la complémentarité.

Les villes sont des facteurs de développement. La concurrence entre les métropoles se fait à l'échelle européenne. Cette concurrence stimule l'imagination des responsables locaux et régionaux, publics ou privés mais nécessite un effort de coordination.

En 1991, le Conseil économique et social écrivait déjà : « *Le double phénomène récent de la réduction des temps de parcours sur toute la planète et de l'intégration européenne, en abaissant les barrières physiques ou réglementaires, concourt - avec la tertiarisation accélérée de l'économie - à l'accroissement de la concentration dans les villes. Près de 80 % de la population française est déjà rassemblée dans les villes, 90 % en Allemagne et en Italie.*

Cette évolution se renforçant, l'espace de l'an 2000 ne devra plus correspondre aux images statiques et sécurisantes de nos anciennes cartes d'aménagement du territoire avec leurs zones prioritaires à primes, leur hiérarchie immuable des villes en termes de population, leur opposition du rural et de l'urbain et l'ossature étoilée des infrastructures de transports.

L'internationalisation de l'économie et de la vie sociale impose une vision différente de l'aménagement du territoire : celui-ci doit s'apparenter à un système nerveux de plus en plus ramifié, source de rééquilibres, débordant l'hexagone pour constituer, avec des relais et des centres spécialisés au sein de grandes zones de solidarité, un maillage européen où l'interdépendance, l'interactivité, la complémentarité doivent recomposer l'espace autour des villes et associer celles-ci aux grandes métropoles de « taille » européenne, même au-delà des anciennes frontières économiques.

Mais les réalités sont têtues, les vieilles rivalités tenaces, les inégalités durables. Entre les villes comme entre les hommes, des alliances sont nécessaires mais difficiles. Entre la richesse des cités, la pauvreté de certaines banlieues et la désertification ailleurs, le dilemme est pourtant inacceptable. Pour tenter de le résoudre, il faudra bien renouveler la vision de l'espace, créer une solidarité et susciter une synergie entre les éléments les plus dynamisants de la politique urbaine de l'Europe intégrée. »

Aujourd'hui les métropoles sont confrontées à trois défis principaux :

- la globalisation, défi économique ;
- la durabilité, défi environnemental ;
- la cohésion, défi politique, social et culturel ;
- auxquels s'ajoute le défi de la connaissance en termes de coûts/avantages de la métropolisation.

La métropolisation ne sera efficace qu'à certaines conditions :

- une véritable mise en réseau des grandes métropoles européennes ;
- une place pour les métropoles secondaires et les autres villes ;
- une cohérence globale aux niveaux régional et interrégional ;
- une meilleure synergie entre les métropoles et leur hinterland ;
- une réelle maîtrise du développement urbain.

B - DES DISPARITÉS QUI S'ACCENTUENT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne témoigne de déséquilibres économiques considérables, qui compromettent la réalisation d'un développement spatial équilibré et durable.

Le caractère inégal de la répartition du potentiel économique peut être décrit de la manière suivante :

- l'espace situé au cœur de l'Union européenne, et délimité par les métropoles européennes que sont Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg (20 % de la surface et 40 % de la population communautaire), contribue à 50 % de son produit intérieur brut ;
- par contre, à ses franges méridionales - du Portugal à la Grèce en passant par le Sud de l'Espagne et de l'Italie - ainsi que dans les nouveaux Länder allemands, le PIB par habitant n'atteint qu'une fourchette de 50 à 65 % de la moyenne communautaire ;

- quant à certaines régions de la périphérie Nord, comme par exemple le Nord de la Finlande et du Royaume-Uni, leur situation économique n'est guère meilleure ;
- enfin, les PIB par habitant des territoires d'Outre-mer n'atteignent souvent même pas 50 % de la moyenne communautaire.

Carte 7 : La Banane bleue

Source : Mairie de Metz

Il n'existe pour le moment qu'une seule grande zone géographique d'intégration économique d'importance mondiale : précisément le cœur de l'Union européenne. Cette zone assure des fonctions économiques et des services globaux performants, qui rendent possibles un niveau de revenus élevé et une infrastructure bien développée.

Existent en outre quelques îlots de croissance (par exemple Barcelone, la région de l'Oresund) qui ne disposent toutefois pas encore d'une puissance économique suffisante pour rééquilibrer de façon significative le développement spatial de l'Europe. De ce point de vue, la géographie de la structure économique de l'Union européenne se distingue par exemple de celle des Etats-Unis, laquelle bénéficie de plusieurs zones d'intégration économique d'importance mondiale : côte ouest (Californie), côte est, Sud-Ouest (Texas), Middle West.

Le premier rapport sur la cohésion économique et sociale avait déjà mis en évidence la « *banane bleue* » c'est-à-dire la grappe constituée par Londres, Amsterdam-Rotterdam, la Ruhr, Francfort, Stuttgart, Munich, Lyon-Grenoble, Turin et Milan. Les avantages dont disposent ces villes sont tels qu'ils mettent en péril l'équilibre du territoire européen.

C - UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES VILLES FRANÇAISES

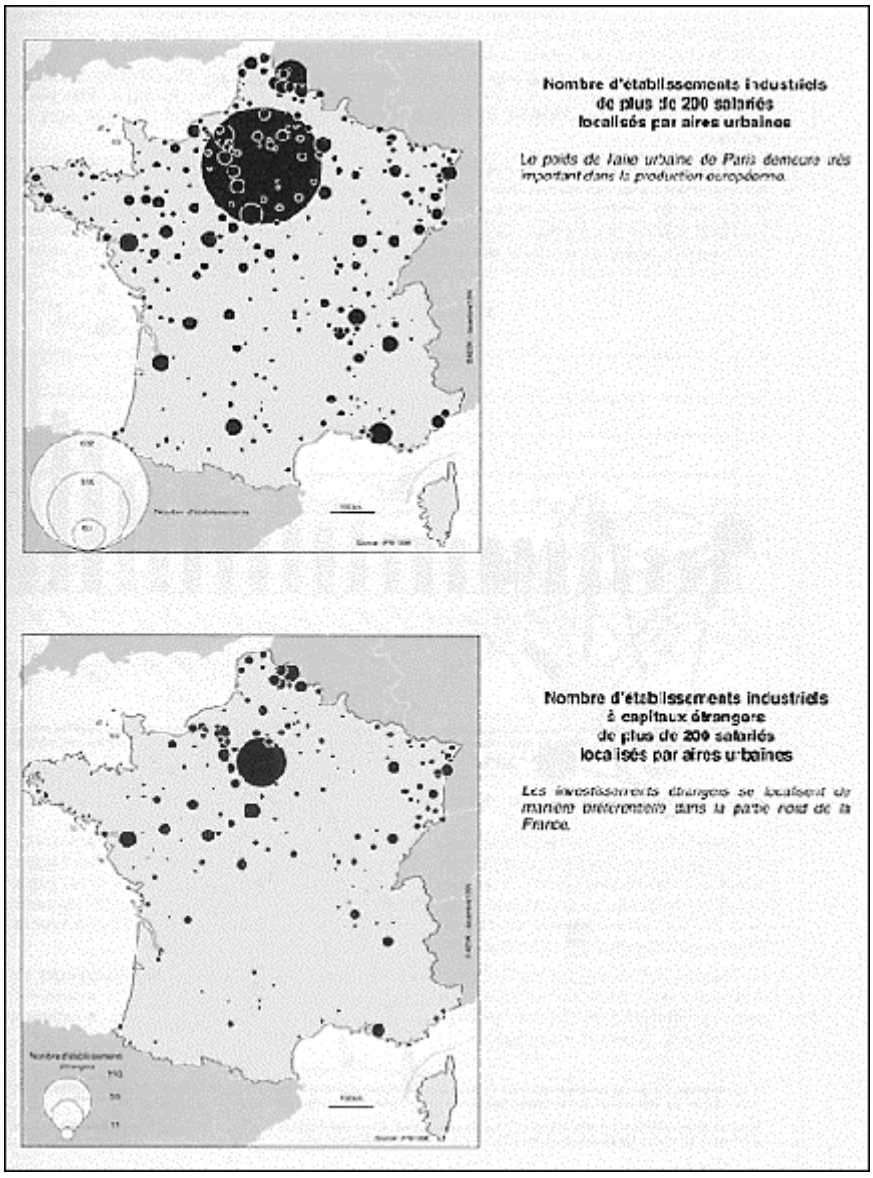
Les comparaisons établies entre Paris et les autres villes du réseau urbain national font toujours ressortir la place exceptionnelle de Paris. La DATAR souligne qu'en termes de répartition, d'organisation et de fonctionnement du territoire, l'héritage reste marqué par une division spatiale des compétences reflétant une position hiérarchique de Paris et de l'Ile-de-France qui agissent comme centres de commandement de l'ensemble des autres régions.

Ce mode d'organisation est en contradiction avec celui des entreprises qui privilégient les mises en réseau, met en danger la métropole-capitale qui voit progresser les poches de pauvreté et limite les portes d'entrée françaises sur l'économie européenne et mondiale.

Néanmoins, cette situation ne doit pas cacher les évolutions qui sont intervenues :

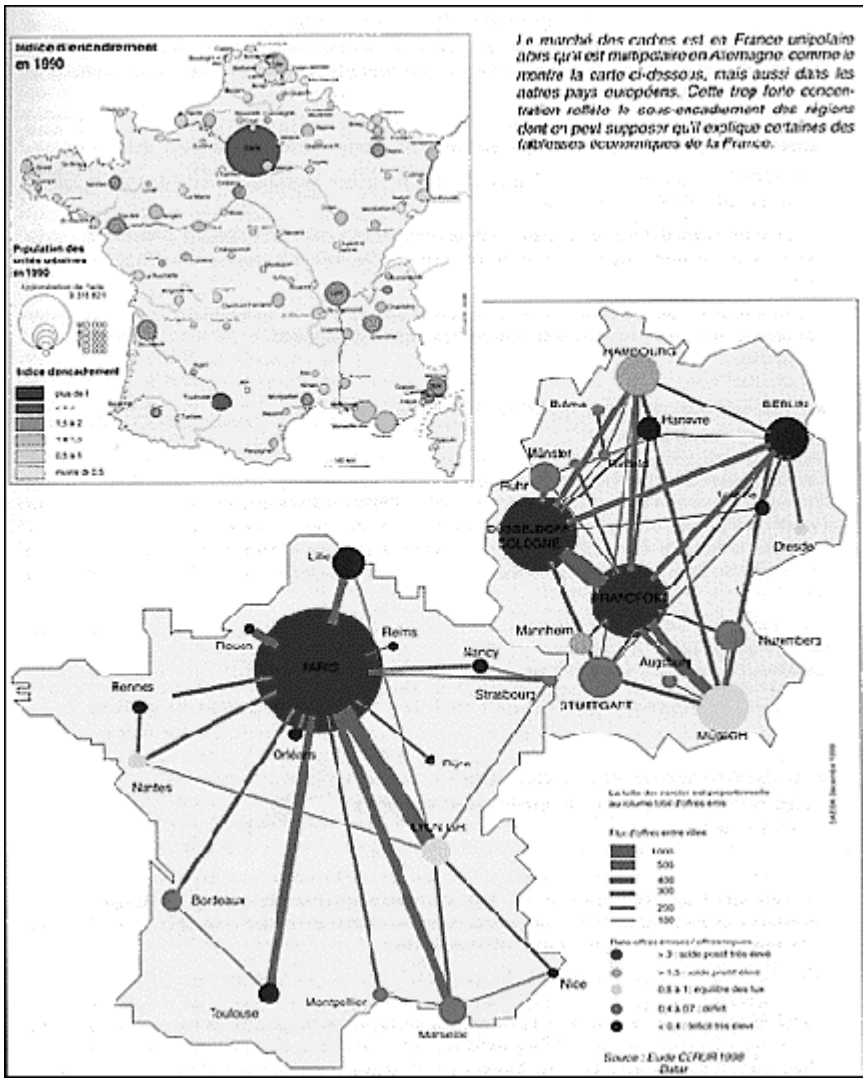
- les spécialisations urbaines ont changé de contenu : elles ne sont plus fondées sur les ressources naturelles, mais sur des facteurs produits par l'activité des hommes ; elles portent moins sur les branches d'activités que sur le niveau de qualification, l'aptitude à l'innovation, la qualité des équipements ;
- la hiérarchisation des fonctions urbaines s'est modifiée de deux manières : renforcée pour les fonctions de niveau supérieur, simplifiée du fait de la diffusion de nombreux équipements et services dans les villes moyennes.

Carte 8 : La dynamique des grandes entreprises industrielles



Source : « *Aménager la France de 2020* » - DATAR - La documentation française - juillet 2000

Carte 9 : Métropoles et organisation territoriale du marché de l'emploi des cadres



Source : « *Aménager la France de 2020* » - DATAR - La documentation française - juillet 2000

***Par ailleurs, les nouveaux mécanismes ont renforcé le statut des métropoles et favorisé l'émergence de quelques systèmes urbains régionaux ou interrégiona*ux**. Ces systèmes sont très variés :

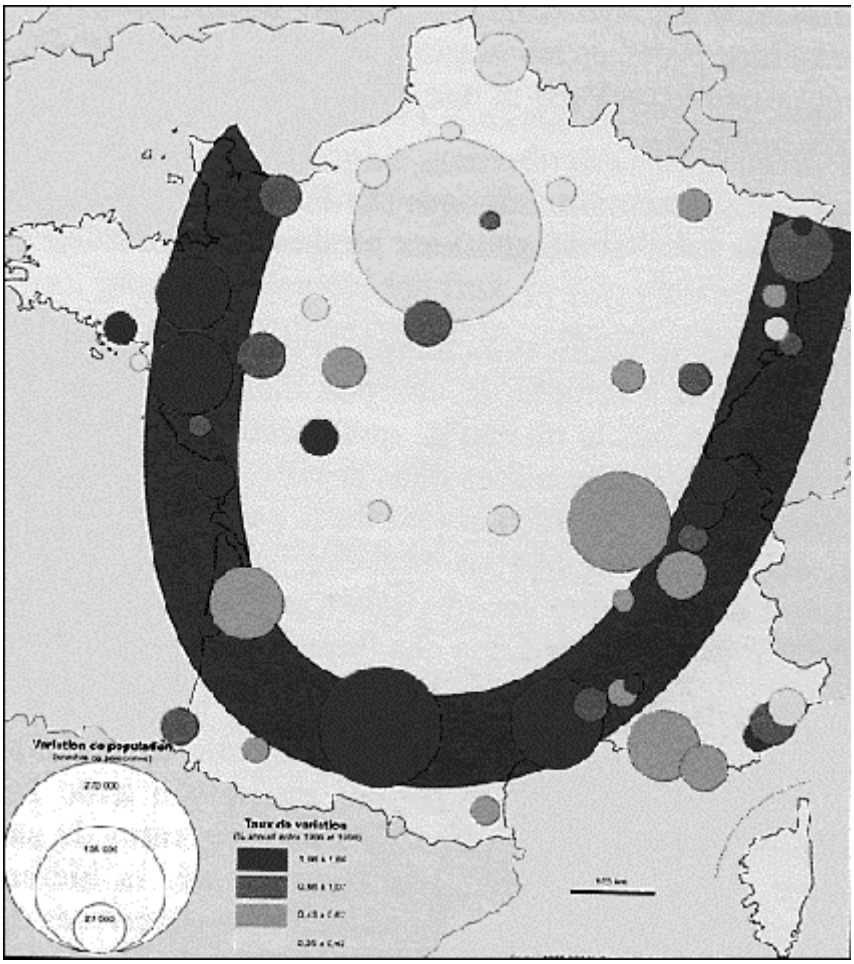
- parmi les régions dotées d'un réseau urbain dense et d'une gamme assez complète de villes petites, moyennes et grandes, on peut distinguer celles qui se caractérisent par une forte hiérarchisation (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) et celles où domine un système très concurrentiel (Grand Ouest et Grand Est) ;
- le Grand Sud-Ouest contraste avec un semis lâche de petites villes, de villes moyennes et d'espaces métropolitains surdominants ;
- les espaces urbains du pourtour méditerranéen sont, quant à eux, quasiment continus et inégalement hiérarchisés ;
- enfin de nombreux espaces du Bassin parisien sont plus ou moins articulés et soumis à l'écrasante influence de la capitale.

Ainsi, même si la « *diagonale aride* » existe avec tous les phénomènes d'exclusion qu'elle a déjà engendrés et qui risquent de s'amplifier, apparaît globalement une France plus équilibrée. Le déficit migratoire de Paris s'accentue et s'observe désormais au cœur de l'Ile-de-France tandis que la zone attractive perd en extension et en compacité.

Une redistribution s'est opérée au profit de pôles régionaux à forte identité culturelle. ***Toutefois il s'agit de ceux situés loin de la capitale.***

La distribution de la croissance de la population dans les cinquante plus grandes aires urbaines amplifie une tendance déjà observée entre 1982 et 1990 : c'est l'arc des métropoles éloignées de Paris qui absorbe l'essentiel de la croissance démographique (Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes, Strasbourg).

Carte 10 : Le dynamisme urbain



Source : « *Aménager la France de 2020* » – DATAR – La documentation française – juillet 2000

II - LES PERSPECTIVES

A - LES MÉTROPOLES DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Le schéma de développement de l'espace communautaire

Pour remédier aux déséquilibres actuels, l'Union européenne s'est dotée d'un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Le SDEC ne crée pas de compétence communautaire nouvelle. Il n'est pas contraignant sur le plan légal : c'est un schéma d'orientation qui devra être pris en compte par la Commission, les Etats et les autorités régionales et locales, chacun dans leur domaine de compétence. Il s'agit d'un cadre de référence

commun aux actions de tous les acteurs concernés par le développement spatial. Approuvé en mai 1999, ce projet stratégique a pour ambition de contribuer au développement durable et régionalement équilibré de l'Europe.

Compte tenu de la persistance des disparités de développement régional et des effets encore partiellement contradictoires des politiques communautaires, le SDEC précise un certain nombre de principes directeurs territoriaux ainsi que d'objectifs fondamentaux dont tous les acteurs responsables en matière de développement spatial devraient pouvoir s'inspirer.

Ainsi le SDEC doit permettre la réalisation de trois objectifs fondamentaux de la politique communautaire : la cohésion économique et sociale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, et une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

2. Une vision spatiale polycentrique

Le SDEC vise en priorité à la ***constitution de grands pôles de développement alternatifs au monocentrisme actuel***. L'objectif est de favoriser le développement de plusieurs zones européennes dynamiques, capables d'entrer dans la compétition économique mondiale et de compléter la seule zone d'intégration économique d'importance mondiale actuelle que constitue le cœur de l'Europe.

« La création de plusieurs zones dynamiques d'intégration économique mondiale bien réparties sur le territoire de l'Union européenne, constituées de régions métropolitaines interconnectées et d'un accès international facile, articulées autour de villes et de zones rurales de tailles différentes, devrait jouer un rôle crucial dans l'amélioration de l'équilibre spatial en Europe. Des services globaux et performants devront être également développés dans les régions métropolitaines et dans les grandes villes situées hors du cœur de l'Union européenne. »[1]

Par ailleurs, un schéma de développement spatial qui se baserait uniquement sur le développement des régions métropolitaines ne correspondrait pas à la tradition de préservation de la diversité urbaine et rurale dans l'Union européenne.

Par conséquent, le SDEC préconise de tendre vers ***une structure urbaine décentralisée, basée sur l'utilisation optimale des différents niveaux de villes,*** reliés entre eux de façon à couvrir l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Il propose ainsi de renforcer l'organisation spatiale par le ***développement des systèmes urbains en réseau*** favorisant les partenariats entre espaces ruraux et urbains, entre régions métropolitaines, grappes de villes et réseaux urbains.

L'objectif est de promouvoir la ***complémentarité entre les villes*** dans le domaine économique, mais aussi ***dans l'ensemble des fonctions urbaines***, culture, enseignement.

---

[1] Commission européenne ; *SDEC vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne* - 1999.

Il s'agit aussi de renforcer les ***coopérations des villes avec leur hinterland*** de façon à accroître la capacité compétitive de l'ensemble de chaque région métropolitaine, de favoriser les réseaux transfrontaliers et de soutenir la création de réseaux de petites villes dans les régions moins denses de telle sorte que le regroupement des potentiels urbains additionnés permette d'y atteindre des seuils critiques.

Enfin, le SDEC préconise de favoriser la promotion de la coopération avec les villes des pays d'Europe du Nord, du Centre et de l'Est, ainsi qu'avec celles du bassin méditerranéen, à l'échelle régionale, transfrontalière et transnationale.

Le SDEC insiste aussi sur la ***dimension interne des zones urbaines.***

A cet effet, il souligne la nécessité :

- d'une maîtrise de l'expansion des villes, par exemple dans les banlieues et les zones côtières par une meilleure coopération des villes et de leur périphérie dans le cadre de nouvelles formes partenariales ;
- de la promotion de stratégies globales de développement urbain, attentives à la diversité sociale et fonctionnelle, accordant une attention particulière à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à la réaffectation des quartiers délaissés.

D'une manière générale, le SDEC souligne que les décisions politiques qui ont un impact spatial significatif devraient s'inspirer d'un modèle de développement polycentrique. Ceci vaut également pour les fonds structurels. Cela vaut aussi pour les infrastructures au niveau transnational, national et régional dont la qualité devrait encourager le développement des différentes zones d'intégration.

3. Une place essentielle donnée aux infrastructures dans la réalisation du développement polycentrique

Les centres urbains et les métropoles doivent être reliés de façon efficace, non seulement à l'économie mondiale, mais également entre eux ainsi qu'à leur arrière-pays. ***Les possibilités offertes par le transport et les télécommunications sont des facteurs essentiels pour la promotion d'un développement polycentrique.***

Or, la mobilité des personnes, des marchandises et de l'information dans l'Union européenne se caractérise pas des tendances à la concentration et à la polarisation. Une concurrence accrue sur les marchés des transports et des télécommunications peut accentuer cette évolution.

Pour les extensions futures des Réseaux trans-européens (RTE), le SDEC propose que soient privilégiées les zones d'intégration économique mondiales choisies dans le cadre du système de développement polycentrique. La définition de priorités pour étendre les réseaux implique des mesures supplémentaires destinées à développer les interconnexions intra-régionales et la desserte interne des régions.

4. Quel nouvel espace européen ?

La DATAR a tenté d'imaginer la restructuration possible du territoire de l'Union européenne et de situer la place de la France dans cette perspective

a) L'Europe polycentrique

Considérant que l'élargissement à de nouveaux membres vers l'est, la libéralisation des échanges avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou la coopération avec les pays du pourtour méditerranéen vont influencer l'organisation territoriale de l'Union européenne, elle a déterminé trois axes d'ouverture :

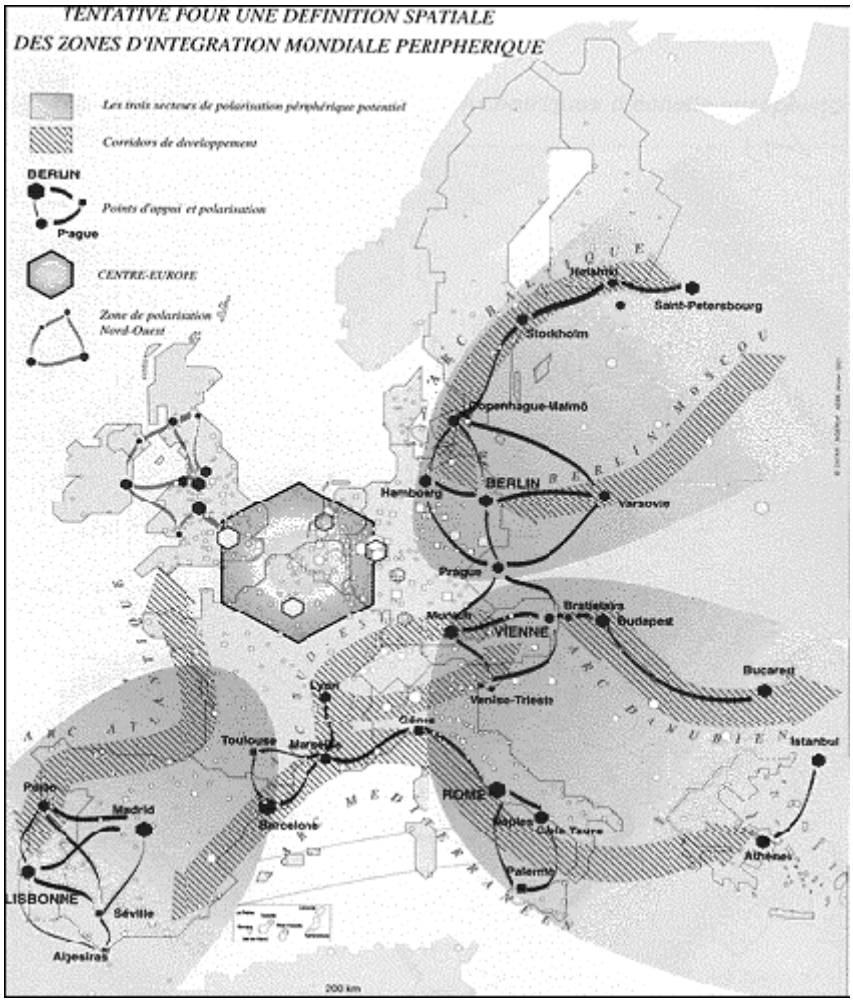
- l'ouverture vers l'Europe centrale et septentrionale, sas d'entrée pour les futurs membres et interface avec la Russie ;
- l'ouverture vers l'Europe orientale et balkanique, espace ouvert sur des pays ayant vocation à rejoindre l'Union européenne à plus ou moins longue échéance et interface avec la Turquie et le Proche Orient ;
- l'ouverture vers l'Outre-mer, l'Amérique latine, l'Afrique du Nord, espace ayant vocation à accompagner les flux de la mondialisation, notamment ceux liés à l'émergence de grandes zones de libre échange comme le Mercosur.

Elle a identifié quatre pôles d'agglomération émergents dans les périphéries, constitués autour de : Berlin, Vienne et Munich, Rome, Lisbonne et Madrid.

Sur cette double base, elle a sélectionné sept pôles d'intégration économique, considérés comme « *des hypothèses crédibles et fortes parmi un éventail de possibilités plus larges* » et qui pourraient constituer le socle de l'Europe polycentrique souhaitée :

- autour de Berlin, des ports de la Baltique et de Varsovie ;
- autour d'Helsinki et de Saint-Pétersbourg ;
- autour de Munich, Prague, Vienne et l'Italie du Nord-Est ;
- autour de Rome, Naples et Palerme (Méditerranée centrale) ;
- autour de Lisbonne, Porto, Madrid et Séville (Sud-Atlantique) ;
- autour des métropoles portuaires de la Méditerranée (Méditerranée occidentale) ;
- ainsi qu'un pôle Méditerranée-Mer Noire.

Carte 11 : Les zones d'intégration mondiale périphériques selon la DATAR

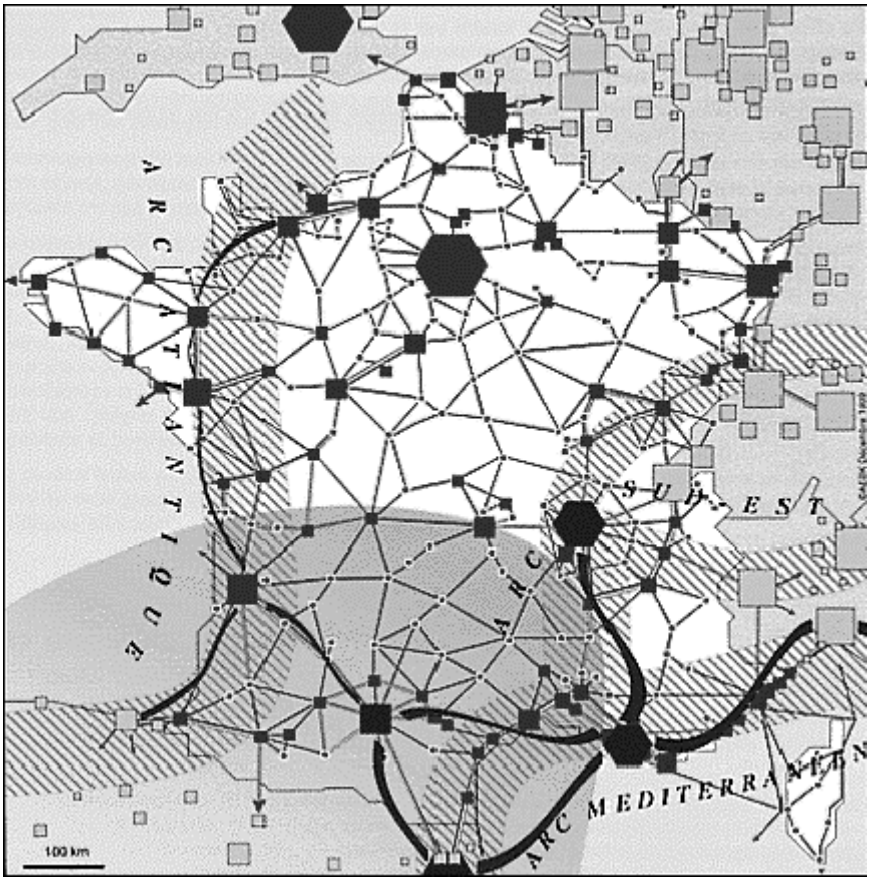


Source : « *Aménager la France de 2020* » – DATAR – La documentation française – juillet 2000

b) La France dans l'Europe polycentrique

La France est directement impliquée dans l'axe de consolidation du pôle « *Méditerranée occidentale* ». Elle participe également aux grandes articulations du centre avec les pôles « *Sud Atlantique* » et « *Méditerranée centrale* ». Elle se trouve sur les trois axes de consolidation que sont l'arc atlantique, reliant le pôle Sud-Atlantique et le Nord, l'arc méditerranéen, reliant le pôle Sud-Atlantique aux deux autres pôles méditerranéens, l'arc Sud-Est, reliant le pôle Sud-Atlantique au pôle danubien…

Carte 12 : Le territoire français et les logiques polycentriques d'échelle européenne



Source : « *Aménager la France de 2020* » – DATAR – La documentation française – juillet 2000

B - LE RÉSEAU TRANSNATIONAL DE CONNAISSANCE SUR LA MÉTROPOLISATION

Dans le cadre du programme INTERREG II C concernant l'espace de la Méditerranée occidentale, l'Union européenne a décidé de mettre en place un « ***réseau transnational de connaissance et d'action sur la métropolisation*** ». Il se situe dans le cadre de « *l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen* » dont l'institutionnalisation est préconisée par le SDEC.

1. Le contexte

Les systèmes urbains de l'espace Méditerranée sont aujourd'hui en profonde mutation. De nouveaux grands systèmes urbains se dessinent parmi lesquels le « *Grand Sud-Est Rhodanien français* », le système Liguro-Génois et la métropole catalane…

A l'intérieur de ces systèmes on assiste à un phénomène de métropolisation alors que dans le même temps des espaces plus ou moins vastes retournent à l'état de friches du fait de l'abandon de certaines activités industrielles, agricoles ou portuaires et que d'autres espaces de dégradent du fait de l'évolution des modes de vie et de l'accroissement des phénomènes d'exclusion sociale (certains centres anciens ou des zones d'habitat périphériques).

Le modèle urbain méditerranéen (Espagne, France, Italie) apparaît aujourd'hui inadapté et les villes, pour beaucoup d'anciennes cités, ont du mal à se resituer dans ce nouvel espace territorial élargi qui ne dépend plus d'elles mais dont elles dépendent.

Les découpages des structures administratives des trois pays se prêtent mal à la prise en compte des phénomènes de métropolisation.

Conscients de la nécessité de conforter les grands systèmes urbains en émergence, les collectivités locales et les Etats multiplient les initiatives.

Certaines sont de caractère national comme l'engagement d'une politique « *Grand Sud-Est* » sous l'égide de la DATAR ou la signature de conventions de mise en réseau entre villes comme pour celles du réseau Rhône-Alpes.

D'autres ont un caractère transfrontalier et se traduisent par des coopérations transfrontalières entre régions, départements et provinces (Catalogne-Languedoc-Roussillon, Alpes maritimes-Impéria-Cunéo…) ou des coopérations entre villes (Lyon-Marseille-Gênes-Barcelone).

2. Les objectifs du projet

La compréhension des mécanismes menant à la métropolisation est essentielle à la capacité de la puissance publique et de l'ensemble des acteurs socio-économiques à ne pas subir mais à conduire le phénomène pour « *faire de ces territoires le moteur du développement du Sud de l'Europe* ».

Cette compréhension doit porter sur deux échelles territoriales indépendantes :

- les espaces interrégionaux de recomposition territoriale de part et d'autre des grands axes qui relient les pôles actifs de l'arc alpin (Lyon, Genève, sillon alpin de Genève à Grenoble, Turin, Milan…) et au-delà de l'Europe du Nord à ceux globalement plus fragiles de l'arc méditerranéen (Barcelone, Montpellier, Marseille, Nice, Gênes…) ;
- les agglomérations et leur hinterland.

Elle doit permettre d'exploiter au maximum les atouts de l'espace Méditerranée occidentale par la mise en place de nouveaux types d'organisations territoriales et de gestion urbaine mieux concertées :

- renforcement des connexions existantes entre les régions urbaines concernées ;
- émergence de nouvelles formes de solidarités entre les unités urbaines ;
- recomposition territoriale de la relation entre la façade méditerranéenne et son arrière-pays.

L'objectif à moyen et long terme est pour les Etats et les agglomérations du Sud de l'Europe « d'accompagner une métropolisation porteuse d'un développement économique et social, plus consciente de son fonctionnement et de son évolution, tenant compte à la fois de l'histoire des villes et des régions et du nouveau contexte de la mondialisation ».

3. La méthode

Le réseau est fondé sur six pôles régionaux constitués à l'échelle des enjeux que pose la métropolisation des territoires concernés :

- région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- région Languedoc-Roussilon ;
- région Rhône-Alpes-Suisse ;
- Italie Centre Nord (Ligurie, Piémont et Lombardie) ;
- Italie méridionale Campanie ;
- Italie méridionale Sicile.

Chaque pôle a en charge la réalisation de l'état des lieux et des connaissances concernant son territoire de métropolisation ainsi que l'étude d'une thématique particulière.

Le premier travail est d'observer, recenser et faire connaître, pour chacun des territoires métropolisés :

- les études permettant de comprendre les mécanismes à l'œuvre, l'évolution des formes de gestion politiques et administratives de ces territoires et des processus démocratiques qui l'accompagnent ;
- l'état des lieux des coopérations transrégionales, transfrontalières et inter-villes.

Il s'agit ensuite de comparer les dynamiques propres à chaque espace métropolitain afin de :

- mettre en évidence les points forts, les dysfonctionnements et les faiblesses ;
- de faciliter l'approfondissement des connaissances par la mise en relation des divers acteurs.

Le troisième volet consiste à confronter avec les acteurs et les autorités territoriales les expériences menées sur les différents territoires :

- les formes prises par la recomposition des territoires et les nouvelles logiques de polarité en termes de production, de services et de fonctions administratives ;
- les nouvelles centralités périphériques d'agglomération et leurs incidences sur les anciennes centralités et les modes de vie ;
- les dynamiques de périurbanisation ;
- les formes prises par la gouvernance urbaine des aires métropolisées ;

- l'appropriation par les habitants des espaces métropolisés et la prise en compte du développement durable dans les politiques métropolitaines.

La quatrième phase sera constituée par l'élaboration de plans d'actions par des groupes transnationaux de réflexion (entre villes ayant des problématiques communes par exemple Marseille et Lyon ou Barcelone et Montpellier, entre territoires métropolisés comme l'aire métropolitaine de Marseille ou entre territoires d'interfaces que sont les hinterlands).

Le réseau doit aboutir à la création d'un ***observatoire de la métropolisation*** et *in fine* permettre aux responsables politiques et à leurs partenaires socio-économiques :

- la définition et la mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire et de requalification urbaine adaptées ;
- l'engagement de projets communs contribuant au développement durable de l'espace Méditerranée occidentale et Alpes latines ;
- la mise en place d'instances décisionnelles à l'échelle des territoires concernés.

Le programme INTERREG III B poursuivra de façon opérationnelle ce programme INTERREG II C concernant la métropolisation sur la période 2000-2006.

C - LE SCHÉMA DU POLYCENTRISME MAILLÉ DE LA DATAR

1. Quatre scénarios

La DATAR a analysé quelques risques de fractures territoriales possibles :

- risque d'accentuation de l'écart entre la région métropole et le reste du territoire ;
- risque de dissociation entre les façades du territoire (à l'est d'un axe Lille-Paris-Lyon-Marseille, des territoires dynamisés par la proximité du centre économique de l'Europe, à l'ouest, seules quelques grandes agglomérations) ;
- risque de creusement d'une dépression centrale jalonnée d'espaces en crise ;
- ou encore risque de replis identitaires.

A partir de cette analyse, elle a élaboré quatre scénarios à l'horizon 2020, imaginés à partir, d'une part de la tension entre le mondial et le local, tendance déjà à l'œuvre sur le plan économique, d'autre part de la tension entre les visions jacobine et girondine de l'organisation institutionnelle, formes de réaction politique.

a) L'archipel éclaté

Scénario néo-libéral, il est caractérisé par la primauté de l'économie et des forces du marché, la différenciation accrue des territoires au détriment des zones périphériques et des agglomérations modestes, la suprématie des villes

spécialisées fonctionnant en réseau connectées entre elles à l'échelle européenne et mondiale, l'exacerbation de la concurrence entre les pôles urbains. Le territoire tend à se structurer en archipels et les hinterlands deviennent des îlots de déclin.

b) Le local différencié

Scénario néo-localiste, il se caractérise par une organisation territoriale largement fonction des initiatives locales qui impulsent des formes et des degrés divers de polarisation et s'appuient sur des réseaux d'échanges nationaux et européens ainsi que par une absence d'action volontariste nationale. L'évolution des territoires conduit à des intégrations locales inégalitaires.

c) Le centralisme rénové

Scénario néo-jacobin, il se caractérise par un essoufflement de l'Europe, la polarisation européenne s'accentue sur la dorsale centrale, la région parisienne capte seule la croissance ; en réaction, l'Etat assure à nouveau une régulation centralisée des territoires en encadrant l'autonomie des collectivités locales.

d) Le polycentrisme maillé

Ce scénario se caractérise par une conception du territoire et des institutions en réseau, une ouverture européenne et une volonté politique de recomposition des territoires.

2. Le choix du polycentrisme maillé

C'est ce dernier scénario qu'a retenu la DATAR :

- l'organisation territoriale nationale repose sur les territoires de projet. L'épanouissement socioéconomique concerne tous les niveaux de la hiérarchie urbaine. L'émergence de nouveaux pôles urbains de niveau international assure un développement spatial plus équilibré tout en préservant l'avenir des centres majeurs dont l'avenir était menacé par une croissance incontrôlée ;
- la gouvernance des territoires est rendue plus commode par une meilleure organisation des agglomérations. Le polycentrisme s'accompagne d'une affirmation du pouvoir urbain et régional. L'arrêt de la métropolisation facilite la gestion des grandes villes ;
- des réseaux de villes se développent autour de pôles urbains dynamiques, compétitifs au niveau européen et mondial et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires. Des coopérations se tissent entre agglomérations d'un même bassin avec un partage des compétences et des infrastructures. Un véritable système de villes maillées entre elles se renforce, complétant le dynamisme parisien.

« *Le polycentrisme urbain s'affirme ainsi à deux échelles : celles des agglomérations et pays, nouvelles mailles de gestion pour les projets locaux et celle des ensembles interrégionaux, cadre de coopération-concurrence entre villes* ».

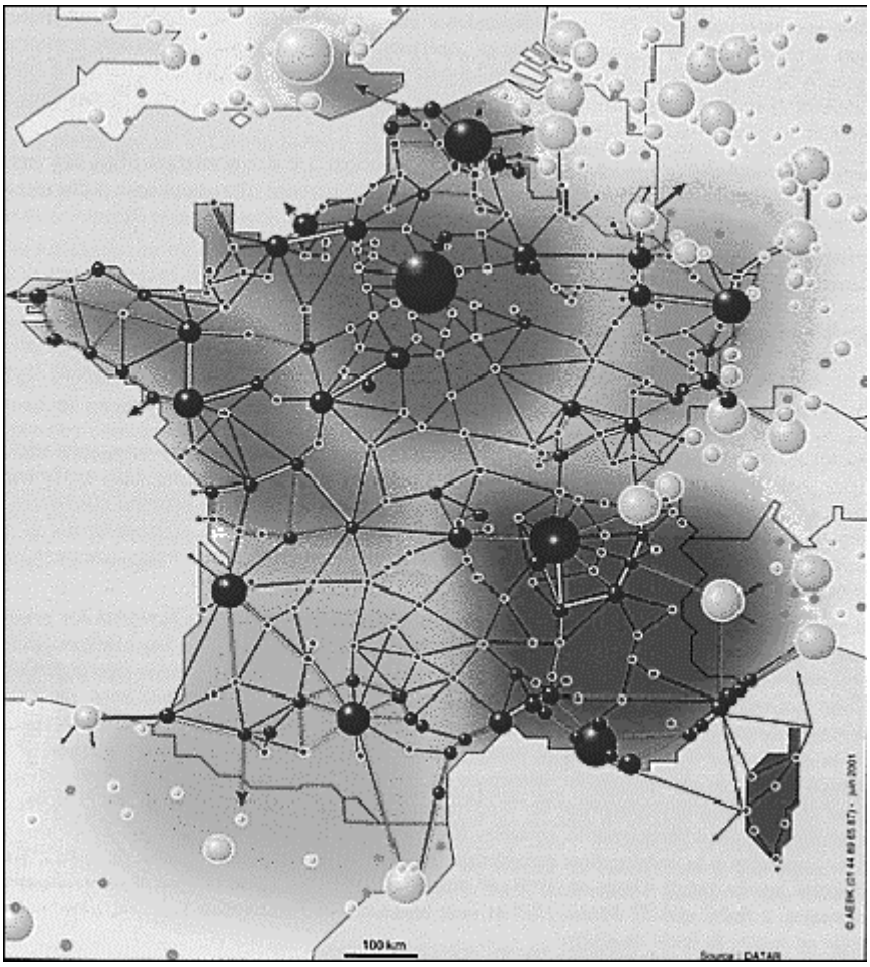
La DATAR a choisi de promouvoir une interrégionalité en six ensembles, chacun étant structuré par un système métropolitain en cours de consolidation : le Grand Est, le Grand Sud-Est, le Grand Sud-Ouest, l'Ouest Atlantique, le Nord, le Bassin Parisien.

Ces bassins de peuplement présentent des caractéristiques différentes en termes de configuration du système urbain et de son maillage, de présence d'activités plus ou moins porteuses d'avenir, de situation géographique par rapport aux grands courants d'échanges, d'attractivité en matière de migration, de dotation en universités et centres de recherche… Les politiques publiques devront donc varier d'un ensemble à l'autre.

Les six ensembles interrégionaux constituent néanmoins les cadres au sein desquels seront encouragés la coopération et le partenariat entre régions et entre métropoles appartenant au même ensemble territorial.

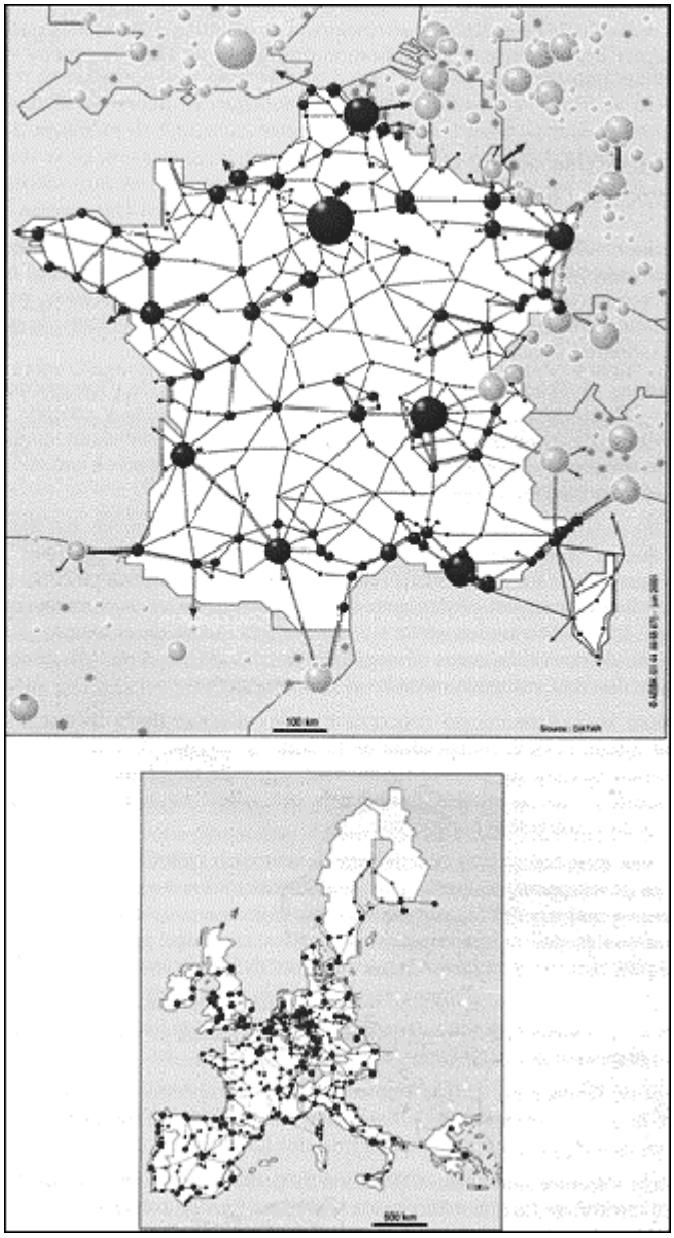
A noter qu'il s'agit d'une démarche d'études à l'initiative de la DATAR mais dont les résultats ne sont pas encore partagés par tous las acteurs. En tout état de cause, ces six grands ensembles ne peuvent être strictement franco-français et doivent dépasser les frontières pour se resituer dans le cadre européen. A titre d'exemple, compte tenu du caractère transfrontalier de la métropole lilloise, le Nord ne saurait être isolé de ses prolongements en Belgique.

Carte 13 : Les six grands ensembles de peuplement de la DATAR en France



Source : « *Aménager la France de 2020* » - DATAR – La Documentation Française – juillet 2000

Carte 14 : Le polycentrisme maillé en France et en Europe



Source : « *Aménager la France de 2020* » - DATAR – La Documentation Française – juillet 2000

III - LES OUTILS ET LES MOYENS

Les schémas adoptés par l'Union européenne et par la DATAR sont séduisants. Comment refuser un territoire maillé où les grandes villes peuvent jouer leur rôle de métropoles sans assécher le reste de l'espace ? Encore faut-il que dans le nouveau contexte de globalisation et de libéralisation de l'économie, les outils et les moyens de les mettre en œuvre soient trouvés. Ils requièrent notamment des financements considérables[1], à la fois de la part de l'Europe, des Etats et des collectivités locales.

A - LES POLITIQUES EUROPÉENNES

1. La mise en œuvre du SDEC : les orientations

Pour l'application du SDEC, plusieurs orientations ont été adoptées :

- Même si aucune compétence en matière d'aménagement du territoire n'est fixée au niveau communautaire, ***garantir que les diverses politiques communautaires*** qui ont des impacts territoriaux ne se contrarient pas.
- Mettre l'accent dominant sur les ***niveaux communautaire et transnational***, pour traiter les questions qui ne peuvent l'être par un seul Etat :
  - évaluation systématique par la Commission des impacts territoriaux des politiques agricole, des transports, de l'environnement, de la concurrence, de la recherche ainsi que de la politique structurelle ;
  - évaluation par la Commission et les Etats des tendances à long terme et de leurs incidences spatiales en matière notamment d'évolution démographique, de mondialisation de l'économie, d'efficacité des différents réseaux urbains… ;
  - poursuite de la coopération transnationale entre Etats membres (maintien d'espaces de coopération ; poursuite du développement de structures administratives, financières et de gestion communes ; renforcement de la participation des collectivités territoriales dans les processus de décision et de mise en œuvre des programmes, élimination des obstacles juridiques qui entravent l'harmonisation transfrontalière et transnationale des mesures à incidences spatiales).
- Inciter les ***Etats membres à prendre en compte les objectifs du SDEC dans l'aménagement de leur territoire national*** et à tenir compte de la dimension européenne dans la mise en œuvre de leur propre planification spatiale.
- Renforcer la coopération ***transfrontalière et interrégionale*** à l'échelon des collectivités territoriales en particulier entre villes et réseaux urbains, ainsi qu'entre villes et leur périphérie rurale.

---

[1] Le Conseil économique et social produira, avant l'été 2003, un avis sur « *les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* ».

2. La mise en œuvre du SDEC : les moyens

L'application du SDEC doit s'appuyer :

- sur le ***volontariat*** de chacun des responsables concernés aux niveaux communautaire, national, régional et local ;
- ***sur la coopération*** : la coopération est présentée comme la clé d'une politique de développement spatial intégrée. Elle est nécessaire d'une part entre les politiques sectorielles ainsi qu'entre les politiques sectorielles et les responsables du développement spatial à tous les niveaux et d'autre part entre les politiques à l'échelon communautaire et les politiques aux niveaux transnational, régional et local ;
- ***sur les collectivités territoriales*** : le rôle essentiel des collectivités territoriales régionales et locales dans la politique européenne de développement spatial constitue une affirmation forte. La dépendance des villes et des régions à l'égard des décisions prises au niveau communautaire s'accroît et les effets positifs de l'intégration européenne seront d'autant plus significatifs que les villes et les régions auront pu participer plus activement au développement spatial.

« *Afin de pouvoir atteindre les objectifs de l'Union européenne tout en restant proche des citoyens, la Communauté a besoin du soutien actif des politiques sectorielles nationales mais aussi et surtout de celui des villes et des régions* »[1].

B - LES POLITIQUES NATIONALES

L'Etat dispose de la maîtrise de l'architecture institutionnelle et territoriale, ainsi que de la définition stratégique des grandes politiques publiques susceptibles de modeler le territoire.

Mais aujourd'hui, si les entreprises sont confrontées à la globalisation de l'économie, les territoires prennent une place accrue dans la vie des citoyens. L'enjeu pour l'Etat consiste à faire que les politiques publiques s'adaptent aux territoires - et non le contraire - qu'il s'agisse des politiques économiques, sociales, environnementales, culturelles, touristiques…

1. Le rôle de l'Etat et la responsabilité des collectivités territoriales

D'une manière générale, les nouvelles orientations de la politique du gouvernement sont claires : « *il faut aujourd'hui limiter l'action de l'Etat aux enjeux stratégiques… Le rôle de l'Etat, c'est de renforcer la qualité de tous les atouts dont nous disposons pour que notre pays soit globalement plus fort… tout en réduisant les inégalités les plus criantes* ».

« *L'Etat n'a plus vocation à tout faire, tout coordonner. Il doit apprendre à faire faire, il doit responsabiliser, sans renoncer à ses fondamentaux (intérêt général et égalité des chances). Il doit en quelque sorte être au service des territoires et non l'inverse… L'Etat moderne a vocation à mettre en adéquation*

[1] SDEC – 1999.

ses politiques avec celles des territoires. Il doit avoir pour objectif essentiel de les responsabiliser, de favoriser leur auto-développement et leur auto-organisation, il ne doit pas leur imposer ses vues »[1].

2. La démarche contractuelle

Elle constitue l'outil privilégié de mise en œuvre de politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, de même qu'avec les forces socioéconomiques.

Chartes, conventions, contrats, partenariats divers peuvent permettre de développer les synergies indispensables entre les différents partenaires de l'Etat pour maîtriser une métropolisation et un étalement urbain anarchiques.

3. La planification stratégique

Développée par la plupart des pays européens, elle demeure un élément essentiel d'affichage des priorités.

Elle s'est profondément modifiée dans notre pays. Visant désormais à accompagner la dynamique des territoires, elle privilégie les stratégies d'organisation territoriale (mises en réseaux, coopérations), suscite des logiques de définition de vocations territoriales spécifiques et encourage la mobilisation des acteurs.

Au-delà des enjeux d'infrastructures, elle cherche à intégrer divers éléments comme les règles de coopération, les politiques contractuelles sectorielles en anticipant leurs effets sur les territoires. Elle se doit de prendre en compte la problématique du développement des métropoles et de son impact sur le reste du territoire.

Cependant, là aussi la démarche doit désormais être mieux partagée. « *La démarche des schémas nationaux de services collectifs mérite d'être reprise et amendée sous le double angle d'une meilleure utilisation des moyens dont dispose la collectivité nationale et d'une plus grande cohérence entre les actions des collectivités locales* »[2].

4. La localisation des activités

Le volontarisme longtemps affiché en matière de localisation des activités et des entreprises devient relativement inopérant au regard des nouvelles conditions d'interactions entre territoires et entreprises et des nouvelles ressources stratégiques pour le développement.

« Les politiques de logement, de transport, d'environnement sont aujourd'hui le deuxième critère de décision d'une entreprise qui recherche une implantation. Et dans ce domaine, l'action et les contacts des élus locaux comptent beaucoup plus que tout ce qui peut être fait de Paris.

---

[1] Jean-Paul Delevoye - *discours sur la méthode de l'aménagement du territoire* - 15 juillet 2002.
[2] Jean-Paul Delevoye - *discours de la méthode sur l'aménagement du territoire* - 15 juillet 2002.

De même c'est au plan local que peuvent plus facilement être mobilisés tous les facteurs de créativité permettant non plus d'attirer des entreprises venant de l'extérieur, mais de favoriser la création endogène de nouvelles activités ».

Dans ce contexte, le rôle de l'Etat devrait consister plutôt à garantir et à accompagner les enjeux de localisation des activités au vu de la gestion et de la maîtrise des risques territoriaux.

« *Anticiper les effets territoriaux majeurs, voire irréversibles, sous l'impact à long terme des différentes politiques publiques pourrait devenir l'une des fonctions centrales de l'Etat dans l'aménagement des territoires* »[1].

C - LA GESTION DES MÉTROPOLES

L'étalement progressif des aires métropolitaines et les disparités dans le développement des différents espaces urbains nécessitent de dépasser les organisations institutionnelles héritées de l'histoire.

1. Quel rôle pour la gouvernance métropolitaine ?

La notion de « *gouvernance urbaine* » a émergé au cours des dernières décennies de la nécessité de procéder à une requalification importante de la fonction politique des villes.

La gouvernance est un anglicisme : utilisée par les politologues anglo-saxons, cette notion met l'accent tout à la fois sur la multiplicité des institutions, organisations et acteurs qui « *gouvernent* » un territoire, et sur les relations entre ces gouvernants (locaux, nationaux, voire internationaux) et les « *gouvernés* ».

Elle s'est imposée dans un contexte de profond renouvellement des dynamiques économiques et sociales, des cadres territoriaux et des modes de gestion des agglomérations urbaines.

Les mutations économiques ont renouvelé les formes d'emploi et les systèmes de relations professionnelles dans les entreprises. Parallèlement, de nouveaux processus de différenciation sociale ont vu le jour, remettant en cause les formes d'appartenance traditionnelles au milieu urbain. Dans le même temps, la métropolisation a modifié l'échelle et les formes d'urbanisation. La décentralisation a transformé les assises territoriales et les attributions fonctionnelles des différentes institutions intervenant sur le terrain local.

Or le système territorial français semble de moins en moins adapté aux structures sociétales, ***particulièrement dans les zones métropolitaines***. La commune est un territoire trop vaste pour la gestion des problèmes de quartier, les tracés de ses frontières sont souvent obsolètes par rapport aux réalités urbaines contemporaines et son espace est trop restreint pour intégrer les interdépendances métropolitaines. Les structures intercommunales[2] se développent, mais des freins persistent singulièrement au niveau de certaines métropoles.

---

[1] Jean-Louis Guigou ; *Aménager la France de 2020* ; La documentation française - février 2002.

[2] Dont les organes dirigeants sont élus au second degré.

Le canton et le département sont pour les habitants des grandes villes des catégories de plus en plus abstraites, voire les outils de l'expression d'intérêts ruraux divergeant avec les intérêts métropolitains. La région, qui pourrait être un cadre intégrateur pertinent, est une collectivité territoriale encore trop faible.

La métropole est quant à elle un espace de mobilités et d'enracinements multiples, un territoire flou qui intègre des portions de territoires, voire une partie de leurs habitants. Comment alors créer la conscience d'intérêts collectifs aux différentes échelles territoriales et arbitrer entre ces divers intérêts ?[1]

De nombreux travaux ont fait apparaître que les dysfonctionnements urbains actuels tiennent souvent moins à une insuffisance de ressources économiques, sociales ou culturelles qu'à un déficit de régulation et d'orientation politique dans la gestion des grandes villes.

Les métropoles doivent trouver une façon de mieux gérer leur développement : certains proposent de promouvoir une « *gouvernance métropolitaine* ».

La gouvernance serait le mode de gestion qui permettrait de coordonner l'ensemble des intérêts économiques et sociaux diversifiés, publics et privés, qui se manifestent au sein des métropoles. Il s'agirait pour les acteurs publics responsables des grandes villes de jouer un rôle de médiateurs entre forces du marché et poursuite des intérêts collectifs, entre objectifs de développement économique et objectifs de cohésion sociale, entre acteurs fragmentés et institutions étatiques et européennes.

2. Quel dialogue dans les aires urbaines ?[2]

L'analyse des équilibres démographiques et institutionnels entre ville-centre, intercommunalité d'agglomération et aire urbaine offre une première clé pour comprendre les enjeux du « *dialogue territorial* » dans une aire urbaine.

En matière d'***équilibres démographiques***, la situation varie beaucoup d'une agglomération à l'autre :

Parfois, la ville-centre rassemble à peine le quart de la population de l'aire urbaine (Nancy, Montbéliard, Bordeaux, Lille) alors qu'ailleurs elle en rassemble près de deux tiers (Châlons-en-Champagne, Reims, Le Havre).

L'intercommunalité d'agglomération représente en moyenne les trois quarts de la population de l'aire urbaine mais ce poids peut lui aussi sensiblement varier : à peine 50 % à Bayonne mais plus de 80 % à Nantes, Rennes, Strasbourg ou Orléans.

En matière de ***configuration institutionnelle***, plusieurs types de situations peuvent se rencontrer :

Ou bien les communes périurbaines restent isolées (Bayonne). Ce cas devient de plus en plus rare du moins dans les grosses agglomérations.

---

[1] François Asher ; *Métapolis ou l'avenir des villes* ; Odile Jacob - mai 1995.

[2] « *Les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial* » ; Les dossiers FNAU - n° 6 - décembre 2000.

Ou bien au contraire, les communes périurbaines se regroupent en « *communauté de communes* » dont les « *pétales* » viennent ceinturer l'intercommunalité d'agglomération. Deux cas de figure se présentent alors :

- soit elles acceptent de s'associer avec l'intercommunalité centrale dans le cadre d'un « *pays urbain* » (Brest).
- soit elles s'y opposent et s'installent dans une position de « *résistance* » par rapport à l'agglomération (Nancy, Rennes).

Dernier cas enfin, elles peuvent adhérer à des regroupements intercommunaux qui débordent de l'aire urbaine et viennent en concurrence ou même en opposition avec l'intercommunalité centrale d'agglomération (Troyes, Saint-Étienne).

Les conditions du dialogue territorial dans une aire urbaine seront directement liées à ces grands équilibres démographiques et institutionnels… même s'ils dépendent aussi des affinités politiques et personnelles ainsi que des stratégies concurrentes des autres collectivités territoriales (régions ou départements).

Tableau 7 : Comparaison ville-centre, structure d'agglomération, aire urbaine - Population, territoire

23 agglomérations analysées par la FNAU						
Villes	**Communes**		**Superficie (km^2)**		**Population (1)**	
AIX-EN-PROVENCE – ville centre	1	1 %	186	9 %	134 200	10 %
Communauté d'agglomération	33	49 %	1 181	55 %	328 500	23 %
Aire urbaine Marseille et Aix-en-Provence	67	100 %	2 146	100 %	1 396 675	100 %
ANGERS – ville centre	1	1 %	427	39 %	151 279	49 %
Structure d'agglomération	29	44 %	477	43 %	248 370	80 %
Aire urbaine	66	100 %	1 106	100 %	309 372	100 %
BAYONNE – ville centre	1	1 %	26	4 %	40 078	19 %
Communauté d'agglomération	3	9 %	65	10 %	105 396	51 %
Aire urbaine	34	100 %	673	100 %	206 766	100 %
BORDEAUX – ville centre	1	1 %	50	2 %	215 000	24 %
Communauté urbaine	27	18 %	550	18 %	659 998	75 %
Aire urbaine	149	100 %	2 960	100 %	882 156	100 %
BREST – ville centre	1	2 %	49	6 %	149 634	55 %
Communauté urbaine	8	21 %	217	28 %	213 545	78 %
aire urbaine	38	100 %	764	100 %	274 838	100 %
CHALONS EN CHAMPAGNE – ville centre	1	2 %	26	4 %	47 999	62 %
Structure d'agglomération	9	20 %	126	18 %	63 599	82 %
Aire urbaine	44	100 %	695	100 %	77 533	100 %
CLERMONT-FERRAND – ville centre	1	1 %	43	4 %	137 140	36 %
Communauté d'agglomération	18	17 %	187	16 %	260 762	69 %
Aire urbaine	103	100 %	1 203	100 %	377 001	100 %

23 agglomérations analysées par la FNAU						
Villes	**Communes**		**Superficie (km^2)**		**Population (1)**	
DUNKERQUE – ville centre	1	2 %	36	5 %	70 850	27 %
Communauté urbaine	18	33 %	250	34 %	208 705	79 %
Aire urbaine	54	100 %	729	100 %	263 191	100 %
GRENOBLE -– ville centre	1	1 %	18	2 %	193 317	38 %
Structure d'agglomération	23	23 %	212	18 %	374 922	74 %
Aire urbaine	101	100 %	1 203	100 %	504 849	100 %
LE HAVRE – ville centre	1	1 %	47	9 %	190 905	66 %
Structure d'agglomération	17	28 %	191	35 %	255 082	88 %
Aire urbaine	61	100 %	546	100 %	290 964	100 %
LILLE – ville centre	1	1 %	34	4 %	212 597	19 %
Communauté urbaine	85	73 %	611	71 %	1 091 438	99 %
Aire urbaine	117	100 %	864	100 %	1 108 000	100 %
MARSEILLE – ville centre	1	1 %	240	11 %	798 369	57 %
Communauté urbaine	18	27 %	611	28 %	981 769	70 %
Aire urbaine	67	100 %	2 146	100 %	1 396 675	100 %
MAUBEUGE – ville centre	1	1 %	19	5 %	33 600	24 %
Structure d'agglomération	23	48 %	185	47 %	104 000	75 %
Aire urbaine	68	100 %	391	100 %	137 000	100 %
MONTBELIARD – ville centre	1	1 %	15	2 %	27 750	15 %
Communauté d'agglomération	28	22 %	164	20 %	119 113	67 %
Aire urbaine	126	100 %	816	100 %	178 701	100 %
NANCY – ville centre	1	1 %	15	1 %	102 587	28 %
Communauté urbaine	20	12 %	142	10 %	258 268	70 %
Aire urbaine	163	100 %	1 382	100 %	369 314	100 %

23 agglomérations analysées par la FNAU						
Villes	**Communes**		**Superficie (km²)**		**Population (1)**	
NANTES – ville centre	1	1 %	65	4 %	270 251	40 %
Structure d'agglomération	21	32 %	487	30 %	548 741	81 %
Aire urbaine	65	100 %	1 626	100 %	674 115	100 %
ORLÉANS – ville centre	1	1 %	27	2 %	113 126	35 %
Structure d'agglomération	20	29 %	299	19 %	264 464	81 %
Aire urbaine	68	100 %	1 585	100 %	324 593	100 %
REIMS – ville centre	1	1 %	47	4 %	187 206	69 %
Structure d'agglomération	6	5 %	88	8 %	214 180	79 %
Aire urbaine	119	100 %	1 121	100 %	269 592	100 %
RENNES – ville centre	1	1 %	50	3 %	206 229	48 %
Communauté d'agglomération	36	35 %	605	32 %	364 652	84 %
Aire urbaine	104	100 %	1 922	100 %	433 795	100 %
Saint-Étienne – ville centre	1	1 %	80	17 %	180 210	59 %
Structure d'agglomération	27	79 %	387	84 %	343 824	111 %
Aire urbaine	34	100 %	461	100 %	307 697	100 %
STRASBOURG – ville centre	1	1 %	78	8 %	264 115	47 %
Communauté urbaine	27	21 %	305	32 %	451 240	81 %
Aire urbaine	128	100 %	965	100 %	557 122	100 %
TOULOUSE – ville centre	1	1 %	118	4 %	358 688	39 %
Structure d'agglomération	21	8 %	347	12 %	573 250	62 %
Aire urbaine	255	100 %	2 95 0	100 %	917 312	100 %
TOURS – ville centre	1	1 %	34	2 %	132 820	36 %
Communauté d'agglomération	9	14 %	172	12 %	246 451	67 %
Aire urbaine	66	100 %	1 459	100 %	368 395	100 %

Source : « *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises* » ; FNAU - septembre 2000

(1) population sans double compte, RGP 1999

3. Trois lois complémentaires

Trois lois sont intervenues et offrent des outils nouveaux pour faciliter et organiser la gestion des grandes agglomérations.

La loi Voynet qui privilégie l'aménagement du territoire et la concertation organisée, définit les projets d'agglomération et les conseils de développement. La loi Chevènement qui prône la mise en place d'une intercommunalité rénovée, institutionnalise la notion d'agglomération. La loi sur la Solidarité et renouvellement urbain (SRU) donne de nouveaux contenus aux politiques urbaines et prévoit de nouveaux cadres de programmation territoriale (schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU) et plans de déplacement urbains (PDU)).

Ces trois lois qui sont complémentaires réalisent un ensemble global et expriment une nouvelle approche des territoires, en rupture avec les pratiques anciennes. Elles mettent l'accent sur la nécessité de cohérence, de transversalité et de globalité des actions et des choix au niveau des agglomérations. L'agglomération devient un niveau pertinent d'organisation du territoire national qu'elle structure et dans lequel elle prend, aux côtés des régions, un rôle majeur.

a) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Voynet) - 25 juin 1999

Cette loi, qui fait le choix stratégique de recomposition du territoire en agglomérations et pays, définit les outils de développement et de gestion de l'agglomération.

- Le projet d'agglomération est l'outil destiné à organiser, dans le temps et de façon concertée, le contenu du processus de métropolisation.
- Le conseil de développement est l'outil de la concertation territoriale.

Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, il est consulté sur le projet d'agglomération et peut l'être sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur le développement et l'aménagement de celle-ci.

Parce que les nouvelles agglomérations vont se trouver constituées d'entités juxtaposées et dont les intérêts respectifs ne se confondent pas encore, le conseil de développement pourrait favoriser la cohésion territoriale et jeter les ponts stratégiques entre « *les élus de l'agglomération et les élus hors agglomération, les territoires institutionnels et les territoires pertinents, les élus et le monde économique, les acteurs non institutionnels…* »[1].

b) La loi relative au fonctionnement et à la simplification administrative (Chevènement) - 12 juillet 1999

Cette loi repose sur une plus forte intégration des compétences à des niveaux plus pertinents que les limites communales. Dans un souci de simplification, elle réduit le nombre des types de structures de coopération intercommunale, rénove la communauté urbaine et invente la communauté d'agglomération.

---

[1] Rapport sur la rencontre nationale des agglomérations - 22 juin 2000.

La communauté d'agglomération suppose un ensemble urbanisé regroupant plus de 50 000 habitants avec une ville-centre d'au moins 15 000 habitants. Elle est aussi administrée par un conseil communautaire composé des délégués des communes membres. Elle met en œuvre une Taxe professionnelle unique (TPU) dont l'acceptation est une condition *sine qua non*.

Elle dispose de compétences obligatoires en matière de développement économique, en matière d'aménagement de l'espace communautaire, en matière d'équilibre social de l'habitat, en matière de politique de la ville.

Elle doit choisir au moins trois compétences parmi les suivantes : voirie d'intérêt communautaire, assainissement, eau, lutte contre la pollution et les nuisances, équipements culturels et sportifs.

La communauté urbaine est née de la loi du 31 décembre 1966. Aujourd'hui, elle doit nécessairement regrouper plusieurs communes d'un seul tenant sans enclave qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants. Administrée par un conseil communautaire composé de représentants élus des communes membres, elle a été la première à bénéficier de la taxe professionnelle unique.

La loi de 1999 a conféré aux communautés urbaines toutes les compétences, obligatoires ou facultatives, des communautés d'agglomération : compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel (zones d'activités), d'aménagement de l'espace (schéma directeur et schéma de secteur, zones d'aménagement concerté, transports urbains), d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif et de protection et de mise en valeur de l'environnement et de cadre de vie.

Tableau 8 : Communautés urbaines existant en 2000

Communautés urbaines	Nombre de communes	Population en 1999
Alençon	17	51 956
Arras	21	90 550
Bordeaux	27	670 702
Brest	8	221 847
Cherbourg	6	91 681
Dunkerque	18	212 241
Le Creusot-Montceau-les-Mines	16	94 419
Le Mans	8	188 852
Lille	86	1 103 636
Lyon	55	1 184 247
Nancy	20	264 300
Strasbourg	27	456 249
Total	**309**	**4 630 680**

Source : *les communautés urbaines* - rapport public de la Cour des comptes - novembre 2001

Nantes (1/1/2001)	24	555 518
Marseille (7/7/2000)	18	980 791

c) La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) - 13 décembre 2000

Elle modernise les anciens documents d'urbanisme.

Les Schémas directeurs deviennent les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont la prééminence sur les autres documents d'urbanisme est affirmée. Les Plans d'occupation des sols (POS) deviennent les Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui devront assurer la cohérence des autres documents locaux d'urbanisme.

La loi affirme la nécessité d'articuler fortement au niveau local les politiques d'organisation des territoires avec celles des déplacements et du logement.

d) Une cohérence à renforcer

De façon générale, ces lois peuvent apporter beaucoup à condition que la liaison entre chacune d'elles soit bien explicite. ***Or ce n'est pas toujours le cas et certaines contradictions existent*** : la loi Voynet met l'accent sur le projet comme facteur déclenchant de la naissance d'une agglomération alors que la loi Chevènement insiste sur le périmètre.

Autre différence, la loi Voynet propose d'assimiler aire urbaine et périmètre d'agglomération, la loi Chevènement laisse une grande marge d'appréciation au préfet. Le choix est fondamental car il concerne non seulement le périmètre de l'agglomération au sens politique, mais aussi celui des instruments stratégiques de planification territoriale.

Mais si on en retient une lecture constructive, cet ensemble législatif peut permettre de faire en sorte qu'indépendamment des découpages institutionnels, la totalité d'un territoire métropolitain se mobilise autour d'un projet de développement et puisse, par ce projet, arriver à résoudre les contradictions inévitables qui vont surgir entre la périphérie et le centre, la banlieue et le centre, la banlieue et le périurbain.

Cette chance offerte par les projets d'agglomérations dépendra de ce qu'en feront les collectivités territoriales : selon Marcel Belliot, « *le modèle idéal serait qu'en même temps que toutes les intercommunalités d'une même aire urbaine se mettent d'accord pour préparer ensemble un projet de territoire (qui prendra la forme du projet d'agglomération ou de la charte de pays), elles décident de lancer un SCOT où seront tirées toutes les conséquences de ce projet en matière d'aménagement de l'espace, de déplacements, d'habitat, d'environnement… La balle est dans le camp des collectivités locales ».*

e) Une intercommunalité irréversible qui rencontre encore des freins.

Le succès rencontré par la formule de la communauté d'agglomération (quatre-vingt-dix créées au 1er janvier 2001, une trentaine de plus au 1er janvier 2002) et la création de deux communautés urbaines supplémentaires dans de grandes métropoles comme Nantes et Marseille (qui ont rejoint les douze existantes : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le Creusot, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Strasbourg) traduisent la prise de

conscience des interdépendances qui lient les communes au sein des aires urbaines.

Dans son Atlas des cent premières aires urbaines, la FNAU souligne que le modèle d'organisation institutionnelle le plus courant est celui d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération regroupant la ville-centre et sa banlieue, elle-même entourée de plusieurs communautés de communes.

En moyenne[1] on relève plus de huit intercommunalités par aire urbaine, mais plus la taille de l'aire urbaine est importante, plus le nombre des intercommunalités s'accroît. On recense en moyenne vingt-huit intercommunalités sur les aires urbaines millionnaires.

Cependant dans les cent premières aires urbaines de la France métropolitaine, 40 % des communes n'appartiennent encore à aucune intercommunalité.

Pour seize aires urbaines, la ville-centre reste isolée et n'est pas intégrée dans une intercommunalité de projet ; parmi les aires encore réticentes à la coopération intercommunale, et en se limitant aux dix premières d'entre elles, on peut citer les trois villes-centres de Paris, Nice ou Toulon.

4. Les agences d'urbanisme : un appui pour les nouvelles intercommunalités

A l'heure où la réflexion sur le devenir des agglomérations françaises met au premier plan l'intercommunalité, les agences d'urbanisme sont un atout essentiel pour accompagner un projet partagé.

Au nombre d'une quarantaine, elles constituent des outils partenariaux d'observation, de prospective et de réflexion du développement des espaces urbains.

a) Les agences d'urbanisme participent à la définition des politiques d'aménagement et de développement des agglomérations

- ***Elles représentent un espace d'action qui est devenu celui des aires urbaines.***

Nées de la loi d'orientation foncière de 1967, les agences d'urbanisme ont été initialement chargées des études d'urbanisme et notamment de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

D'abord limités à l'urbanisme - compétence qui a été transférée aux collectivités locales en 1983 -, les champs de réflexion et d'activités des agences se sont élargis à l'aménagement du territoire, au développement économique, aux déplacements et, plus récemment, à la politique de la ville.

Le législateur a proposé, à travers les lois Voynet, Chevènement ou SRU, de nouveaux outils au service de l'aménagement et du développement du territoire : communautés d'agglomération, pays, réseaux de villes, nouveaux schémas de cohérence territoriale, etc. Autant de définitions nouvelles de

[1] Chiffres au 1er janvier 2001.

l'espace qui redessinent le cadre du développement urbain, mais qui en complexifient la gestion.

En raison de la diversité des problèmes rencontrés, de la multiplicité des acteurs ou de l'interpénétration des territoires, les besoins de mise en cohérence, de partenariat ou de coordination s'expriment de manière plus nette.

La loi Voynet et la loi SRU ont confirmé les missions des agences d'urbanisme et leur rôle d'harmonisation des politiques publiques sur le territoire des aires urbaines.

Ces deux textes précisent : *«Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer, avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions et d'études appelés « agences d'urbanisme ».*

Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les schémas de cohérence territoriale) et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques ».

- ***La création d'une agence résulte d'une volonté politique.***

« *Créer une agence est un acte politique par lequel*[1] *toutes les institutions présentes sur le territoire, les communes, les groupements de communes, le département, la région, l'Etat, les chambres consulaires, les universités, etc., qui à des titres différents, sont porteuses d'une légitimité territoriale, décident de se doter d'un outil pluridisciplinaire pour répondre aux besoins du développement territorial ou urbain.* »[2]

Une agence d'urbanisme est un outil partenarial de réflexion sur l'aménagement du territoire des agglomérations et des aires urbaines. Une agence d'urbanisme ne dépend d'aucune institution en particulier.

Elle est *« une propriété collective* » créée volontairement par toutes les institutions présentes sur le même territoire et qui estiment qu'avant d'agir, il est préférable de mutualiser un certain nombre d'informations, de diagnostics, et d'élaborer des projets pensés et préparés en commun. Ces projets sont mis en œuvre ensuite par chacune des institutions.

Les agences d'urbanisme ont le statut d'association dite « *loi 1901* ». La loi SRU leur a donné aussi la possibilité de se constituer sous forme de Groupement d'intérêt public (GIP). Présentes sur la plupart des grandes aires urbaines

---

[1] La création d'une agence résulte de la volonté des collectivités territoriales et de l'Etat. Ce sont toujours les collectivités locales qui en font la demande. Le principe de création est arrêté après une mission de faisabilité et de préfiguration associant la FNAU et l'Etat (ministère de l'Equipement et la DATAR), dont l'objectif est de vérifier la validité politique, technique et financière du projet. Le financement d'une agence est assuré principalement par les collectivités adhérentes. Durant la phase de démarrage de l'agence, celle-ci bénéficie d'une subvention exceptionnelle du Fonds national à l'aménagement et au développement du territoire (FNADT).

[2] Marcel Belliot ; Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 22 mai 2002.

métropolitaines et d'Outre-mer, les agences d'urbanisme au nombre de quarante-deux aujourd'hui se sont regroupées en 1979 pour créer la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

La FNAU est une association d'élus qui leur offre la possibilité de dialoguer sur les questions urbaines. Elle défend les intérêts professionnels des agences et organise chaque année une rencontre nationale qui constitue le rendez-vous des responsables politiques, des professionnels de l'urbanisme et des services de l'Etat.

Le Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001 a réaffirmé l'intérêt que l'Etat attache au développement du réseau des agences d'urbanisme et décidé de créer une quinzaine de nouvelles agences d'ici 2006 dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Même si un certain nombre de points communs rassemblent les agences d'urbanisme, chacune d'entre elles demeure spécifique par la taille, l'aire d'activité, les métiers, la structure et les partenariats[1].

b) Les agences d'urbanisme sont le lieu d'émergence des projets partagés

- ***Les agences d'urbanisme facilitent le dialogue.***

L'élaboration d'un projet partagé de développement territorial mobilise une multiplicité d'acteurs et s'appuie sur une mosaïque d'intercommunalités. Les services techniques des communautés d'agglomération peuvent difficilement remplir ce rôle d'autant plus que l'espace partenarial de dialogue et d'harmonisation des politiques publiques s'élargit à l'aire urbaine.

Les agences d'urbanisme sont le lieu d'émergence de projets partagés de développement territorial. Elles mettent leurs membres en relation avec des professionnels (des urbanistes, des économistes, des spécialistes de l'environnement, des experts en matière de transport) qui viennent « *alimenter l'ensemble du partenariat fondateur* » par leurs réflexions, leurs diagnostics et leurs propositions.

Par ailleurs, dans les aires urbaines où elles sont présentes, elles permettent aux collectivités locales d'engager un dialogue constructif avec l'Etat dans le champ de la planification, du développement territorial et de la contractualisation des projets.

- ***Leur champ d'action est très large.***

Outils d'observation, de prospective, de réflexion et de dialogue, elles travaillent à tous les niveaux : du quartier à l'aire urbaine. Leur domaine de compétence est large : urbanisme, transport, habitat ou projet urbain.

---

[1] Les agences et leur réseau peuvent : apporter, par convention, une assistance pratique à d'autres territoires ; faire l'objet d'extension aux territoires voisins ou se démultiplier par le biais d'ateliers délocalisés ; ou, si le besoin s'en fait sentir, apporter le diagnostic et le conseil nécessaire à la création d'une nouvelle agence.

Elles s'appuient sur les travaux des observatoires locaux et nationaux (INSEE, caisses d'allocations familiales, URSAFF, Assedic, etc.) pour publier divers documents (atlas, fiches techniques) sur les agglomérations et leur évolution.

Elles initient le cadre des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale.

Tout projet de développement territorial constitue la base du travail des agences. D'ordre spatial, social ou économique, il peut concerner une aire urbaine, une agglomération, une ville ou un quartier. Sa formalisation mobilise en général les partenaires institutionnels, les techniciens et les représentants de la population concernée.

Comme le montre l'exemple des contrats de ville, les agences mènent une démarche interactive en associant à leur projet les différents acteurs concernés par le biais d'enquêtes, de débats publics ou d'expertises.

Les dossiers préparés par les agences (qu'ils soient réalisés dans le cadre d'expertises ou de propositions) ont pour but d'éclairer les décisions locales, de clarifier le débat, d'introduire des solutions alternatives. Ils contribuent à constituer une culture commune et à faciliter le dialogue sur les questions urbaines dans chaque agglomération.

Si les agences peuvent répondre rapidement à des préoccupations des collectivités locales relevant de l'assistance ou de la maîtrise d'ouvrage, elles savent aussi « *éclairer l'avenir* » par leurs analyses des phénomènes urbains.

c) L'organisation collective du réseau se renforce

La FNAU est aussi un outil commun de mise en réseau des agences et de mise à niveau de l'ensemble des experts, des techniciens et de ceux qui s'occupent du développement local.

Marcel Belliot a souligné lors de son audition qu'aujourd'hui, avec la densification du réseau, se pose la question de son organisation.

Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, il existe une agence à Dunkerque, une à Boulogne, une autre à Maubeuge, prochainement une à Calais, à Valenciennes, à Lens ou à Douai ; à l'heure actuelle, seul le syndicat de la côte d'opale peut coordonner l'ensemble de ces outils d'urbanisme.

Autre cas intéressant, car porteur d'innovation, celui de l'Ile-de-France. Il y existe trois agences dont Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) qui est l'agence de la région. De nombreux projets sont en train de germer sur le territoire d'Ile-de-France avec la progression de l'intercommunalité. Pour qu'une agence joue son rôle, elle se doit d'être partenariale. « *Demain, il faudra donc organiser la mise en cohérence de tous ces outils dont le champ et le portage institutionnel ne seront pas les mêmes* ».

Des réseaux régionaux voient le jour sur d'autres territoires. Dans la région Rhône-Alpes, un réseau fonctionne très bien avec l'agence de Lyon, celle de Grenoble et celle de Saint-Étienne. Le réseau Sud-Est avec Marseille et Aix-en-Provence travaille déjà en symbiose et accueillera bientôt l'agence de Toulon après Avignon et Nîmes.

Une des préoccupations de la FNAU est « *non seulement d'organiser une prise en charge des agences au niveau national, mais aussi de créer à l'échelle locale, au niveau de la région ou de mini-régions*, *des synergies pour avoir une vision plus large que celle des aires urbaines*».

En conclusion, les nouveaux territoires issus aussi bien des évolutions urbaines que des lois récentes sur l'intercommunalité ne trouveront leur légitimité qu'à travers l'expression d'un projet partagé entre plusieurs espaces avoisinants.

La longue expérience du partenariat en réseau des agences d'urbanisme est un atout pour les intercommunalités naissantes qui ne disposent pas encore d'agence et qui souhaitent prendre en charge leurs nouvelles compétences dans un esprit d'ouverture territoriale.

D - MÉTROPOLES OU RÉGIONS MÉTROPOLITAINES : ARTICULATION ENTRE SCOT, PROJET D'AGGLOMÉRATION, SRADT ET MIIAT

Les métropoles ne peuvent se développer sans lien avec leur environnement proche, régional, voire interrégional, au risque de déséquilibres territoriaux…

Divers documents de planification territoriale interviennent à différents niveaux. Ils doivent déboucher sur des contrats ou se concrétiser dans des opérations.

Au niveau interrégional, des missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire ont été mises en place. La région élabore ses propres schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Des schémas interrégionaux peuvent être élaborés lorsque des territoires justifient une approche globale de leur développement et de leur aménagement. Les agglomérations ont la faculté d'élaborer des projets pouvant conduire à la conclusion de contrats. Les intercommunalités élaborent des schémas de cohérence territoriale.

L'articulation est essentielle entre tous ces documents et contrats car chaque échelon a une influence sur le développement territorial des autres. Or si les textes prévoient une certaine cohérence, celle-ci n'est pas toujours très explicite et dans la réalité, elle n'est pas toujours mise en œuvre pour des raisons pratiques mais aussi politiques. ***En outre, les documents de niveau supérieur ne sont pas toujours dotés d'un pouvoir normatif sur ceux des autres échelons de niveau inférieur.***

1. Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et le contrat de plan

a) Le contenu

Le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) a été institué par la loi « *Pasqua* » du 4 février 1995 et repris dans la loi « *Voynet* » du 25 juin 1999. Il est élaboré pour cinq ans par le conseil régional et présente les orientations régionales en matière d'équipements, de transports, de services d'intérêt général, d'environnement et de développement.

Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale qui expriment le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

Il définit les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et services d'intérêt général qui doivent concourir … notamment au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux … en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il veille à la cohérence des projets d'équipements avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Il peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement, de planification, d'urbanisme tel qu'un schéma directeur, une directive territoriale d'aménagement du territoire…

b) Les acteurs

Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social. Les départements, ***les agglomérations***, les pays, les parcs naturels régionaux, les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'urbanisme ou d'aménagement ainsi que les représentants des activités économiques et sociales - dont les organismes consulaires - et des associations sont associées à l'élaboration du schéma.

Avant son adoption, il est mis pour consultation à la disposition du public.

c) La cohérence

Le SRADT devrait constituer :

- un cadre d'orientation territorial à long terme pour la région elle-même en ce qui concerne ses propres interventions et en tant que partenaire dans les programmes de développement ;
- un document de référence pour les autres collectivités, ***dont les agglomérations et les métropoles***, et l'ensemble des acteurs qui participent au développement du territoire régional ;
- un cadre de dialogue entre l'Etat et la région pour établir les cohérences entre les orientations nationales et les choix régionaux.

Selon la loi, le ***contrat de plan entre l'Etat et la région*** contribue à la mise en œuvre des orientations du SRADT.

Aujourd'hui, peu de SRADT ont été élaborés (cinq ont été achevés entre 1999 et 2000 : Basse-Normandie, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Champagne-Ardenne, quatre sont en cours : Picardie, Rhône-Alpes, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais) ni même ébauchés. Il est donc difficile d'apprécier le lien qui existe entre ces documents et les choix faits par la métropole régionale.

Des schémas interrégionaux peuvent si besoin est être établis.

2. Le projet et le contrat d'agglomération

Institué par la loi Voynet du 25 juin 1999, ce projet est en général ***piloté par une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération*** dont le périmètre est souvent inférieur à celui de l'aire urbaine. L'autorité politique responsable de l'élaboration du projet est le conseil de communauté auxquels peuvent s'associer des communes ou des EPCI inclus dans l'aire urbaine.

Le diagnostic constitue le point de départ. Le projet doit ensuite définir les enjeux et les finalités du développement de l'agglomération, la stratégie commune des diverses parties prenantes et les grands projets prioritaires. Il vise notamment le renforcement des solidarités entre les différents espaces de l'agglomération, la maîtrise des conséquences de l'étalement urbain, le développement de la qualité urbaine, la mise en œuvre de stratégies de développement économique compétitives et durables.

Il doit assurer la cohérence entre le SCOT, les politiques foncières des PLU, les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains…

Le projet doit déboucher sur un ***contrat d'agglomération*** destiné à en permettre la réalisation et signé entre la communauté urbaine ou d'agglomération, l'Etat et la région, le cas échéant le département.

3. Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), nouvel instrument de planification urbaine

a) Le contenu

Institué par la loi SRU du 13 décembre 2000, le SCOT expose un diagnostic préalable et présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu.

Il fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il définit les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, à l'équilibre entre l'urbanisation et les transports collectifs, à l'équipement commercial… Il peut définir les grands projets d'équipements et de services…

Le périmètre du SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

b) Les acteurs

Le SCOT est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte. La procédure d'élaboration donne une place essentielle aux collectivités locales et à leurs groupements. Elles ont l'initiative dès l'élaboration des périmètres : elles sont responsables de l'élaboration du document et elles l'approuvent par délibération de l'EPCI ou du syndicat mixte chargé de l'élaboration et du suivi.

Un rôle nouveau est donné au public : concertation - dont les modalités sont laissées à l'appréciation de l'assemblée délibérante - dès le stade des études préalables et se prolongeant durant toute l'élaboration du projet ; enquête publique.

L'intervention de l'Etat passe par le préfet qui arrête le périmètre sur la proposition des élus et porte à la connaissance des collectivités les informations relatives aux projets de l'Etat, notamment les projets d'infrastructures nationales (politiques routières, ferroviaire et aéroportuaire) nécessitant des mesures de réservation des terrains et un contrôle de l'urbanisation.

Un certain nombre d'organismes, de collectivités, d'associations sont associés : les services de l'Etat mais aussi les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains ainsi que les chambres consulaires qui peuvent, par le biais de leur président, être consultés à leur demande. Peuvent également être consultées les collectivités territoriales des Etats limitrophes pour les projets frontaliers, et à leur demande les associations locales d'usagers agréées.

c) La cohérence

Le SCOT constitue l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale.

Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux. Il en assure la cohérence tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels (PLH, PDU) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) établis au niveau communal.

Les orientations prises dans le SCOT doivent tenir compte des normes supérieures établies par diverses lois, des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national, des programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics ainsi que des principes fondamentaux définis par l'article L 110 et L 121-1 (équilibre entre les espaces, mixité sociale, diversité des fonctions urbaines, respect de l'environnement).

4. Les missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire (MIIAT)

Depuis 1990, la DATAR a suscité un ensemble de réflexions prospectives sur les grands bassins économiques qui structurent les territoires français dans l'Europe : Bassin Parisien, Grand Sud-Est, Sud-Ouest, Ouest-Atlantique, Nord et Grand Est. Depuis 1998, ces réflexions s'organisent dans un cadre nouveau, celui des Missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire (MIIAT).

4.1. La création des MIIAT

Elle a été décidée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997.

Systèmes d'études interrégionaux qui s'appuient sur une coordination des services de l'Etat, sans création de structure nouvelle, les MIIAT répondent à un triple objectif :

- renforcer les moyens d'étude et d'expertise des services déconcentrés (SGAR, DRE, DRAF, DIREN…) sur les grands enjeux d'aménagement régional qui impliquent l'Etat au premier chef ;
- concevoir et coordonner des réflexions à moyen terme sur les thématiques que l'approche interrégionale permet le mieux d'appréhender ;
- favoriser le décloisonnement des services par des approches territoriales à grande échelle.

Cette mission globale de diagnostic et d'expertise renvoie clairement les MIIAT à une action interministérielle. Celle-ci est conduite par les préfets de région concernés, avec l'appui de la DATAR.

Les moyens dont disposent les MIIAT émanent essentiellement de budget de la DATAR.

Dès 1998, deux premières MIIAT ont été mises en place sur le Grand Sud-Est et le Grand Sud-Ouest, sous la coordination respective des préfets de région Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées.

Deux années après, deux nouvelles missions ont été validées par le gouvernement et se mettent en place aux échelles du Grand-Ouest et du Bassin Parisien.

Aujourd'hui, après la mise en place de ces instruments à l'échelle du Grand-Est et du Nord, il existe six MIIAT.

4.2. Quels résultats ?

Les MIIAT ont engagé leurs premiers travaux à la fin de l'année 2000. C'est ainsi qu'elles ont entrepris l'élaboration de documents identifiant les grands enjeux d'aménagement et de développement propres à chacun des six grands ensembles interrégionaux. Ces travaux sont aujourd'hui achevés.

Il faut être conscient que ces missions impliquent actuellement seulement l'Etat et ses services. Ce sont eux qui conduisent les études en interne.

Dans un second temps, la DATAR envisage d'associer les régions et les autres collectivités (les départements et les agglomérations notamment) ainsi que les responsables socio-professionnels (CESR en particulier).

Les villes sont néanmoins déjà intéressées par la démarche. Elles n'interviennent pas encore de façon officielle, mais exercent leur influence en s'adressant aux services de l'Etat auxquels elles font connaître leurs projets soit directement, soit par le biais des agences d'urbanisme.

En ce qui concerne par exemple le Grand Sud-Est, Marseille s'est montrée très active lors de l'élaboration du travail réalisé par la MIIAT qui couvre les régions PACA, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

4.3. Un exemple : le Grand Sud-Est

Les travaux de la MIIAT ont été publiés en mars 2002. Ils permettent de dégager une vision spatiale prospective du Grand Sud-Est.

a) Le diagnostic

- *Un espace d'échanges pour la France*

La géographie fait du Grand Sud-Est un espace majeur de transit des marchandises (vallée Saône-Rhône, balcon méditerranéen et couloir languedocien) et d'échanges avec l'extérieur (ports, aéroports, infrastructures terrestres…). C'est aussi un espace où les trois grands massifs montagneux français rejoignent la mer, situation qui renforce son attractivité, en particulier touristique.

- *Une ouverture vers la Méditerranée pour l'Europe*

Comme la Catalogne et l'Italie du Nord, le Grand Sud-Est est situé dans l'une des zones les plus attractives d'Europe, au contact des courants commerciaux de l'espace méditerranéen et du grand axe est-ouest de transport de fret maritime allant de l'Asie à la côte est des Etats-Unis. Il constitue la partie centrale de l'arc latin et s'ouvre sur le Maghreb.

- *Une terre de croissance démographique*

Avec 12,3 millions d'habitants, le Grand Sud-Est enregistre une population supérieure à celle de l'Ile-de-France. En 2020, il pourrait accueillir 1 900 000 habitants de plus. C'est un territoire peu dense, mais aussi fortement différencié : les zones déjà fortement urbanisées (corridors, littoral) connaîtront vraisemblablement dans les vingt prochaines années une pression allant jusqu'à l'encombrement alors que les arrière-pays conserveront une densité faible.

- *Un espace dynamique*

Le Grand Sud-Est est comparable par son produit intérieur brut à des nations dynamiques comme les Pays-Bas ou l'Australie. Il compte autant d'étudiants que le Bassin parisien. Il occupe une bonne position dans la recherche, la formation supérieure et les activités de haute technologie, avec des polarisations à Grenoble, Montpellier et Aix-Marseille. Il offre la gamme complète des activités productives industrielles et tertiaires. Il constitue un des pôles mondiaux du tourisme. Il est riche de villes, de toutes tailles et bien réparties sur ses axes de communication.

- *Des handicaps*

Le Grand Sud-Est est encore trop peu organisé au plan économique et les territoires qui le composent mal articulés. Ensemble multipolaire, peu hiérarchisé et sans véritables relations entre les pôles, il doit compter sur un polycentrisme réparti entre Saint-Étienne, Lyon, Grenoble, Marseille, Toulon, Nice et Montpellier ainsi que Clermont-Ferrand, Perpignan et l'agglomération transfrontalière de Genève. Il se différencie ainsi de la Catalogne où Barcelone règne sans partage et de l'Italie du Nord que polarise Milan.

Le tertiaire y représente près des trois quarts des emplois, mais sa spécificité est difficile à faire apparaître car le Grand Sud-Est est le siège

d'activités diverses, formant un ensemble complet mais encore éloigné en distance comme en taille des grandes concentrations européennes (Londres, Paris, « *banane bleue* », mais aussi Barcelone et Milan).

Les métropoles du Grand Sud-Est, prises individuellement, n'atteignent pas la taille critique nécessaire pour peser dans les choix de localisation des grandes entreprises ou des grands projets créatifs.

b) Un objectif : la coopération interrégionale pour valoriser le Grand Sud-Est

La MIIAT estime que l'affirmation du Grand Sud-Est peut contribuer au rééquilibrage vers le Sud, de la France comme de l'Europe : pour la première en créant une alternative à Paris, pour la seconde dans la perspective d'une Europe méditerranéenne renforcée.

Une démarche interrégionale aura l'avantage d'enrichir les politiques de développement local ou régional tout en contribuant à les dépasser, de modifier la position des métropoles ou des territoires dans leur participation au jeu international et de mettre l'accent sur la complémentarité plutôt que sur la concurrence interne de ces territoires.

Le Grand Sud-Est compte quatorze agglomérations de plus de 100 000 habitants, dont trois millionnaires, mais aucune métropole dominante. Il est urbanisé dans les formes du « *modèle rhénan* ». Ces avantages peuvent être utilisés pour atteindre un niveau élevé de cohésion territoriale et d'interactivité, grâce à une bonne organisation des liaisons entre les bassins d'emplois et les zones de marché.

Deux grands « *concerts urbains* » se constituent : au sud, le long de la Méditerranée, la Côte d'Azur et l'ensemble urbain Toulon, Marseille, Montpellier et Perpignan, maillon vers la Catalogne ; au nord, de Clermont-Ferrand et Saint-Étienne vers Lyon et jusqu'à Genève et les villes du sillon alpin.

L'objectif sera de ***préserver ce réseau dense et équilibré***, de conforter les échanges urbains par le développement des transports collectifs, d'éviter les concentrations excessives et de favoriser la diffusion des activités vers les arrière-pays. Il s'agira de développer le Grand Sud-Est à travers le ***polycentrisme maillé et de favoriser des systèmes d'alliance au service des territoires***.

c) Quatre systèmes métropolitains et d'agglomérations le long des axes de communication

- *L'espace franco-genevois*

Il est constitué d'une agglomération transfrontalière de 600 000 habitants qui accueille l'un des plus grands centres internationaux francophones. La relation de Genève avec les métropoles lyonnaise et méditerranéenne est cependant peu importante, alors qu'elle recèle un fort potentiel de développement qui devrait être recherché dans le cadre du Grand Sud-Est, notamment en liaison avec le sillon alpin.

Les Alpes du Nord occupent une position stratégique, au contact des principaux axes de circulation européens et à l'articulation de la métropole

lyonnaise, de l'espace lémanique et des cités piémontaises proches. La fonction d'axe de communication internationale des Alpes du Nord prend une importance croissante pour les liaisons européennes entre le nord et le sud et avec l'Europe centrale.

- *L'aire métropolitaine lyonnaise*

Elle bénéficie d'un réseau d'infrastructures de transports très développé et dispose d'un potentiel d'activités et de services lié à sa taille d'agglomération de 1,2 million d'habitants. Elle peut contribuer fortement à accroître les chances de la France en Europe. Mais son écart avec Paris est grand et, à l'échelle européenne, des villes plus prospères sont concurrentes comme Barcelone et Milan. Elle ne dispose pas, comme Genève, d'un vivier d'organisations internationales à forte capacité de rayonnement.

Lien du Grand Sud-Est avec l'Europe du Nord, elle constitue une porte d'entrée pour des grands groupes souhaitant aborder le continent par le sud tout en restant reliés aux régions développées du nord. Les destins de Lyon et de Marseille sont à cet égard liés, c'est pourquoi l'aire métropolitaine lyonnaise doit rechercher à renforcer ses relations avec Marseille.

- *L'espace métropolitain méditerranéen*

Il est composé de six grandes villes de plus de 100 000 habitants (Montpellier, Nîmes, Avignon, Aix-en-Provence, Marseille et Toulon) et de nombreuses villes moyennes. Il forme un continuum où chaque habitant dispose des atouts d'au moins deux ou trois grandes villes. Cet ensemble de près de trois millions et demi de personnes profite globalement de la somme des performances de chacune des agglomérations qui le composent. Mais celles-ci restent faibles au regard des métropoles européennes des pays voisins.

L'enjeu est la constitution d'un véritable système métropolitain, organisé autour de ses points d'excellence, anciens ou émergents. Une telle organisation est seule de nature à construire, au sud, le partenaire indispensable de la métropole Lyon-Saint-Étienne.

- *La Côte d'Azur*

C'est le deuxième ensemble métropolitain de la façade méditerranéenne, constitué autour de Nice et allant de Saint-Raphaël à San Rémo. C est une région où il fait bon vivre et travailler. Mais l'espace commence à y manquer, l'étalement de l'habitat rend problématique l'organisation des transports collectifs et l'attrait résidentiel a conduit à une pression foncière paralysante.

Elle doit désormais accepter de s'inscrire dans les courants en développement de l'arc méditerranéen et dans le Grand Sud-Est en se reliant mieux à la région Rhône-Alpes ainsi qu'à Lyon, Grenoble et Genève.

d) Des collectivités locales qui ont entrepris de constituer progressivement des réseaux

Le réseau des huit villes-centres de Rhône-Alpes donne des résultats pour l'offre culturelle, l'enseignement supérieur, la recherche et le transfert de technologie. La charte de coopération signée entre Lyon et Marseille en février 1997 est une amorce de coopération organisée.

Pour Genève, le cadre de coopération qui reste institutionnel (le Comité régional franco-genevois) a l'avantage de favoriser les échanges sur les problèmes de l'agglomération transfrontalière mais aussi sur des questions plus larges telles les liens entre Genève et Lyon ou avec d'autres villes du Grand Sud-Est.

Sur le littoral méditerranéen, un mouvement analogue n'existe pas. Une mise en réseau des ensembles urbains du Grand Sud-Est aboutirait à renforcer leur poids économique face à Milan, Turin et Barcelone. Seules les agences d'urbanisme des trois régions ont déjà organisé un programme de rencontres régulières.

e) Les conditions d'émergence territoriale du Grand Sud-Est

La première condition est une ***alliance entre Lyon et Marseille*** en association avec les autres villes. Cette alliance apportera à Lyon un partenaire ouvert sur la Méditerranée et à Marseille l'hinterland dont elle a besoin en tant que ville portuaire. Sous peine d'être incomprise, elle devra aussi associer les autres espaces du Grand Sud-Est : la vallée du Rhône, le sillon alpin et la Côte d'Azur.

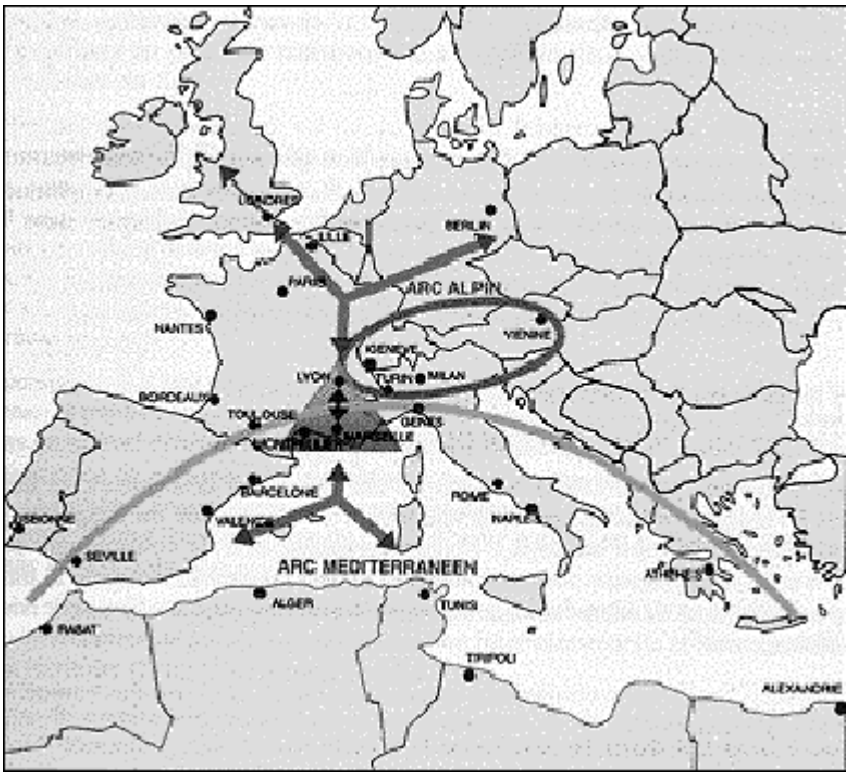
La seconde est une ***meilleure organisation de l'axe languedocien*** afin de mieux exploiter le potentiel régional partagé entre l'est marqué par la croissance rapide des agglomérations et l'ouest au dynamisme plus nuancé.

La politique de l'Etat devra viser à accroître le poids du Grand Sud-Est dans l'Europe du Sud en proposant à ses partenaires la ***construction d'un grand système relationnel*** dans l'interrégion, avec deux priorités : le soutien aux projets de nature à renforcer l'intensité des pôles du Grand Sud-Est et l'aide à la constitution de réseaux à l'échelle de l'ensemble de la zone.

Selon la MIIAT, l'action seule de l'Etat ne suffira pas à réaliser cet espace de coopération organisé. Une implication forte des collectivités territoriales et des forces socio-économiques, culturelles et associatives sera nécessaire.

En conclusion, la première étape du travail de la MIIAT, confiée aux services de l'Etat, est achevée. ***C'est désormais une deuxième étape faisant intervenir l'ensemble des élus et des acteurs de la société civile qui devrait être conduite.***

Schéma 1 : Schéma du Grand Sud-Est



Source : « *Le Sud-Est* » - Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux - DATAR - Préfectures des régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes - MIIAT du Grand Sud-Est - mars 2002.

Conclusion

Près de la moitié des grandes villes d'Europe occidentale sont concentrées sur la « *banane bleue* ». Les avantages dont disposent ces villes du cœur de l'Europe mettent en péril l'équilibre du territoire européen.

En France, Paris occupe toujours une place exceptionnelle (la deuxième ville française a sept fois moins d'habitants). Le modèle français - avec sa morphologie en étoile et l'orientation de la plupart des flux vers le pôle parisien - est en contradiction avec les formes d'organisation des entreprises qui privilégient les mises en réseau.

Même si une redistribution s'opère au profit d'autres pôles régionaux, en général éloignés de la capitale, nos métropoles ne disposent pas de la puissance de leurs concurrentes étrangères ; en outre le risque n'est-il pas de voir ces pôles, « *métropoles en devenir* », tenter de construire autour d'eux, à l'identique, un système en étoile avec son segment à grande vitesse connecté prioritairement à Paris ?

L'Europe a établi un schéma de développement de l'espace communautaire et la DATAR, dans « *Aménager la France de 2020* », a fait le choix du « *polycentrisme maillé* ». Pour l'Europe, l'application du SDEC s'appuierait sur le volontariat de chacun des responsables aux différents échelons, sur la coopération, présentée comme clé d'une politique de développement spatial intégrée, et sur les collectivités territoriales dont le rôle fondamental est affirmé.

Pour la France, dans le cadre des nouvelles orientations gouvernementales, l'intervention des élus locaux, l'implication de tous les acteurs, la mise en œuvre de politiques partagées et contractuelles constitueraient les bases de l'émergence de métropoles compétitives, mais aussi d'une bonne structuration de notre territoire. Une « *gouvernance métropolitaine* » reste toutefois à inventer.

Trois lois sont intervenues pour offrir des outils nouveaux destinés à faciliter la gestion des grandes agglomérations. Elles peuvent apporter beaucoup mais comportent des contradictions qui entravent leur application. L'intercommunalité se renforce, traduisant la prise de conscience des interdépendances qui lient les communes à l'intérieur des aires urbaines. Si elle apparaît irréversible, elle rencontre encore de nombreux freins.

Les agences d'urbanisme, instances de prospective et de réflexion sur le développement des espaces urbains, peuvent constituer des appuis importants dans la définition de projets partagés, mais elles n'ont pas de pouvoirs décisionnels.

Des documents de planification territoriale interviennent à différents niveaux. Des missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire ont été mises en place. La région produit ses propres schémas régionaux d'aménagement et de développement. Les agglomérations ont la faculté d'élaborer des projets et les intercommunalités des schémas de cohérence territoriale. Mais ces documents ne sont ni articulés, ni hiérarchisés entre eux alors que chaque échelon a une influence sur le développement des autres.

CONCLUSION

La ***métropolisation*** est un mouvement qui transforme les grandes villes en métropoles. Elle touche aujourd'hui tous les pays même si elle se manifeste sous des formes différentes qui tiennent aux caractéristiques économiques, sociales, culturelles, politiques et historiques de chacun d'entre eux. Elle est au carrefour de logiques nationales et de la mondialisation avec ses effets positifs (création de richesses) et ses aspects négatifs (massification des exclusions).

Les facteurs de la métropolisation dans les pays du Nord sont essentiellement liés à la globalisation de l'économie, aux transformations dans les manières de produire et d'échanger, à l'internationalisation des firmes. La mobilité est également au cœur du processus : les citadins élargissent leur espace et les entreprises, les autorités administratives, les commerçants se relocalisent dans des lieux facilement accessibles.

La ***métropole*** est une étape de la croissance urbaine qui se caractérise par des effets de seuils quantitatifs et qualitatifs. C'est une grande ville qui s'étale de plus en plus, qui concentre populations et emplois, qui rassemble des activités diversifiées comportant de nombreuses fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne sur son environnement régional, national et international et qui fonctionne de plus en plus en réseau avec les autres grandes villes.

La métropolisation modifie les relations entre les métropoles et leur hinterland. Elle remet en cause les niveaux de la hiérarchie urbaine. Si elle peut permettre aux villes moyennes situées dans la mouvance d'une métropole de bénéficier de ses services, à l'inverse elle risque d'avoir un impact négatif pour les villes moyennes isolées. Elle modifie également en l'inversant le rapport des grandes villes à leur région. Le dynamisme ou l'atonie d'une région et de ses territoires les plus reculés est directement fonction du type de développement de sa métropole.

La métropolisation conduit à la recomposition des espaces urbains par le déplacement des activités. Les services financiers, les fonctions d'affaires et les services d'Etat restent dans les centres-villes alors que les activités industrielles se localisent en périphérie et les entreprises de recherche et à fort contenu technologique s'installent en première couronne.

Elle s'accompagne de mouvements de population : les classes sociales aisées retournent vers les quartiers bourgeois des centres-villes alors que les familles nombreuses sont rejetées vers les banlieues et les espaces périphériques ; certaines couches sociales exclues du dynamisme métropolitain sont marginalisées dans les quartiers éloignés ou enclavés, sous-équipés et à l'habitat inadapté.

La métropolisation génère ainsi une fragmentation de l'espace qui accentue la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart. Elle conduit à la concentration d'une part importante des exclusions, des ségrégations sociales, des tensions et des nuisances qui atteint son paroxysme dans les mégapoles des

pays en développement. ***Or le bénéfice d'être rassemblés n'existe que lorsque l'accès est garanti à tous.***

En Europe occidentale, près de la moitié des grandes villes sont concentrées sur la « *banane bleue* », seule grande zone d'intégration économique d'importance mondiale. En France, Paris occupe toujours une place exceptionnelle et une position hiérarchique héritée du passé même si une redistribution s'opère au profit d'autres pôles régionaux. Les fonctions métropolitaines supérieures sont concentrées sur quinze aires urbaines qui accueillent 68 % de l'emploi correspondant.

Mais excepté la capitale et à un moindre degré Lyon, nos grandes villes ne sont que des « *métropoles en devenir* ». Elles ne disposent ni de la puissance de leurs homologues européennes, ni des moyens de régulation et d'orientation politique qui leur permettraient de coordonner l'ensemble des intérêts économiques et sociaux qui se manifestent en leur sein.

Face à cette situation, l'Europe dans son schéma de développement de l'espace communautaire et la DATAR dans « *Aménager la France de 2020* » plaident pour une ***vision polycentrique, fondée sur des systèmes urbains en réseaux, privilégiant la complémentarité entre villes et la coopération de ces villes avec leur hinterland***.

Ces schémas sont séduisants. ***Le Conseil économique et social partage leur philosophie. Encore faut-il trouver les moyens de les mettre en œuvre.*** Dans les deux cas, le rôle essentiel des collectivités locales est affirmé.

Les élus locaux ont déjà découvert la nécessité de conforter l'image de leur ville et de renforcer ses atouts pour bien la placer dans la trame des métropoles internationales. Ils développent à cet effet des stratégies. Mais d'une part, leurs interventions accompagnent et accélèrent le processus plus qu'elles ne le déclenchent. D'autre part, les villes françaises font souvent cavalier seul.

Ces interventions posent le problème de la compétition à laquelle elles risquent de se livrer entre elles, des pertes d'énergie, voire d'argent, que cette concurrence peut entraîner si aucune coordination n'est opérée. Elles mettent en lumière la difficulté de gérer des aires métropolitaines dans un contexte où les espaces institutionnels classiques ne correspondent plus ni à l'espace des firmes ni aux territoires vécus par les habitants.

Elles soulèvent aussi la question du rôle de l'Etat et de la capacité des pouvoirs publics à maîtriser un phénomène souvent générateur d'exclusions et de ségrégations, mais qui à la fois dépasse les frontières nationales et résulte de facteurs économiques intervenant dans un monde global et ouvert.

La nouvelle étape de la décentralisation - et le principe de l'expérimentation qui l'accompagne - peut brouiller l'équilibre territorial des politiques publiques. L'inertie des systèmes urbains, encore plus patente en France où la morphologie pyramidale découle de l'unification précoce du territoire et de la mise en place d'un Etat centralisateur, rend encore plus étroite les marges de manœuvre.

Néanmoins le Conseil économique et social, considérant que ***la métropolisation est inéluctable***, souligne à la fois la nécessité de ne pas la freiner et l'urgence de la maîtriser.

L'ambition doit être de ***faire émerger quelques métropoles en plus de Paris et Lyon***, attractives pour les entreprises, porteuses de bien-être pour toutes les populations qui y résident et sources de dynamisme pour leur arrière-pays au sens large. ***C'est un enjeu essentiel pour le rayonnement de la France mais aussi pour la structuration de son territoire.***

Ces métropoles, points de rencontre de nos territoires sur l'Europe et le monde, devront être capables d'organiser et de valoriser les échanges dans les modèles contemporains de fonctionnement de l'économie. Elles devront permettre d'optimiser la diffusion et le captage des flux (activités, informations, innovation).

Il leur faudra constituer des points d'articulation efficaces pour tout un ensemble de réseaux (réseaux d'entreprises, de transports, de technologies de l'information et de la communication, réseaux sociaux et de pouvoirs).

Elles devront rechercher la diversification de leurs activités et éviter les écueils d'une spécialisation tertiaire exclusive. Toute spécialisation porte en elle ses limites et rend vulnérable.

Enfin elles devront offrir à la totalité de leurs habitants la qualité de vie qu'ils attendent d'une métropole et avoir en permanence le souci d'assurer en leur sein la cohésion sociale qui est aussi un facteur d'attractivité.

Ainsi nos métropoles ne devront pas être seulement des carrefours économiques, mais aussi des cités au sens social et culturel du terme et à cet égard la taille compte moins que l'organisation urbaine.

Plusieurs objectifs devront être atteints pour que la « *métropolisation maîtrisée* » et la structuration territoriale qui en découlera soient conduites de telle sorte que le pays entier en tire les meilleurs bénéfices :

- favoriser une véritable mise en réseau des métropoles françaises avec les grandes métropoles européennes ;
- les connecter aux métropoles secondaires, aux autres villes, ainsi qu'à l'espace rural ;
- assurer une cohérence globale aux niveau régional et interrégional ;
- établir une meilleure synergie entre les métropoles et leur hinterland ;
- mettre en place les moyens d'un développement urbain correctement contrôlé ;
- lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale au sein des métropoles ;
- trouver des moyens efficaces de gestion.

Des outils existent, ils doivent être améliorés :

- les lois Voynet, Chevènement, SRU pourront permettre de faire en sorte qu'indépendamment des découpages institutionnels, la totalité d'un territoire métropolitain se mobilise autour d'un projet de

développement et puisse arriver à résoudre les contradictions inévitables entre la périphérie et le centre, la banlieue et le centre, la banlieue et le périurbain… ***à condition d'être rendues cohérentes entre elles ;***

- les agences d'urbanisme, parce qu'elles constituent des outils partenariaux de dialogue et des lieux d'émergence de projets partagés de développement territorial, auront la possibilité de rassembler les différents acteurs et les multiples intercommunalités concernés… ***à condition qu'elles soient plus largement sollicitées et mieux organisées à l'échelle régionale, de façon à situer leur réflexion à une échelle plus large que celle des aires urbaines*** ;
- les divers documents de planification territoriale (missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire, schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire, projets d'agglomération, schémas de cohérence territoriale), parce qu'ils interviennent à tous les niveaux du développement territorial, pourront faciliter l'intégration des métropoles dans leur région ou leur grande zone interrégionale et leurs liaisons avec leur hinterland tout en aidant à réaliser leur équilibre interne en terme d'habitat, de transports, de cohésion sociale… ***à condition d'être mieux articulés, voire prescriptifs pour ceux qui ne le sont pas, et de déboucher sur des contrats et des opérations concrètes.***

Mais la métropolisation ne sera bénéfique que :

- ***si l'Europe fait en sorte que les politiques sectorielles contribuent à un aménagement du territoire plus équilibré*** et que des moyens d'aménagement du territoire européens soient enfin mis en place ;
- ***si l'Etat continue à jouer son rôle de garant des grands équilibres***, au service de l'intérêt général et de l'égalité des chances ; les nouvelles orientations gouvernementales, si elles visent à responsabiliser les élus locaux, ne doivent pas conduire à un effacement de l'Etat et à une décentralisation mal péréquée dans un domaine dont dépend en partie l'attractivité de la France ;
- ***si les régions se décident à organiser une structuration équitable de leur territoire*** ; toutes devront enfin établir des schémas de développement territoriaux globaux et concertés, intégrant les métropoles, leurs fonctions et leur impact sur le reste du territoire régional ; il leur faudra aussi dégager les moyens nécessaires et accepter de se resituer au sein de véritables espaces interrégionaux ;
- ***si les métropoles consentent à coopérer entre elles et avec les autres villes de leur zone d'influence*** ; faute de quoi elles n'atteindront pas la masse critique leur permettant de jouer dans le concert international, risquent de péricliter plutôt que de se développer et d'entraîner avec elles tout leur hinterland ;

- ***si tous les acteurs sont réellement impliqués et le partenariat public-privé mieux utilisé*** ; les collectivités territoriales ont une grande responsabilité, mais dans un monde libéral et ouvert, la maîtrise de la métropolisation est l'affaire de tous : à côté de l'Europe, de l'Etat et des élus locaux, les entreprises et la société civile plus généralement ont un rôle déterminant.
- ***si une nouvelle « gouvernance métropolitaine » est inventée*** ; celle-ci devrait donner tout son rôle au conseil de développement et faire des métropoles les interlocuteurs privilégiés dans la contractualisation : à l'échelle des métropoles, les contrats de plan devraient être réorientés autour de la problématique des contrats d'agglomération ;
- ***si la maîtrise publique du foncier et la fiscalité territoriale sont conçues*** avec l'objectif de rendre plus opérationnelle, plus solidaire et plus cohérente la dynamique de métropolisation.

Au total, toutes nos grandes villes ne doivent pas et ne pourront pas devenir des métropoles internationales. L'émulation est un facteur de dynamisme mais la surenchère conduit inévitablement à l'échec.

C'est par la recherche de la complémentarité, du développement endogène, de la cohésion économique et sociale, de la réconciliation entre le collectif et l'individuel, que nos territoires, et notamment nos métropoles, trouveront pleinement leur place dans la compétition européenne et mondiale.

ANNEXES

Annexe 1 : Les cinquante et une aires urbaines de plus de 150 000 habitants

Analyse à géographie constante / géographie évolutive

Aires urbaines en 1999		Territoire de 1999			Variation de population de l'aire urbaine entre 1990 et 1999 Et sa décomposition selon les territoires					
Code	**Nom**	**Population en 1999 (1)**	**Variation de 1990 à 1999 (5) + (8) (2)**	**% annuel de variation (3)**	**Retrait partiel**	**Variation totale (5) + (6) (4)**	**Variation dans le territoire de 1990 (5)**	**Population en 1999 de l'extension territoriale (6)**	**Population en 1990 de l'extension territoriale (7)**	**Variation dans cette extension (6) + (7) (8)**
001	Paris	11 174 743	+ 315 084	0,32		+ 882 892	+ 269 722	613 170	567 808	+ 45 362
002	Lyon	1 648 216	+ 97 083	0,68		+ 140 860	+ 90 306	50 554	43 777	+ 6 777
003	Marseille – Aix en Provence	1 516 340	+ 61 218	0,46	■	+ 171 671	+ 53 455	118 216	110 453	+ 7 763
004	Lille	1 143 125	+ 32 230	0,32	■	+ 66 664	+ 29 854	36 810	34 434	+ 2 376
005	Toulouse	964 797	+ 123 645	1,53		+ 167 424	+ 119 939	47 485	43 779	+ 3 706
006	Nice	933 080	+ 41 761	0,51	■	+ 393 863	+ 17 259	376 604	352 102	+ 24 502
007	Bordeaux	925 253	+ 54 019	0,67		+ 94 787	+ 51 690	43 097	40 768	+ 2 329
008	Nantes	711 120	+ 66 803	1,10		+ 100 913	+ 63 908	37 005	34 110	+ 2 895
009	Strasbourg	612 104	+ 43 140	0,81	■	+ 93 625	+ 38 286	55 339	50 485	+ 4 854
010	Toulon	564 823	+ 33 752	0,69		+ 109 470	+ 22 853	86 617	75 718	+ 10 899
011	Douai - Lens	552 682	- 8 457	- 0,17		+ 338 762	- 5 127	343 889	347 219	- 3 330
012	Rennes	521 188	+ 57 822	1,31		+ 91 153	+ 53 760	37 393	33 331	+ 4 062
013	Rouen	518 316	+ 13 332	0,29	■	+ 59 630	+ 11 000	48 630	46 298	+ 2 332
014	Grenoble	514 559	+ 29 190	0,65		+ 37 340	+ 27 630	9 710	8 150	+ 1 560
015	Montpellier	459 916	+ 71 169	1,88		+ 82 503	+ 68 311	14 192	11 334	+ 2 858
016	Metz	429 588	+ 12 540	0,33		+ 172 024	+ 11 849	160 175	159 484	+ 691
017	Nancy	410 508	+ 4 156	0,11	■	+ 18 517	+ 3 748	14 769	14 361	+ 408
018	Clermont-Ferrand	409 558	+ 12 863	0,35		+ 68 921	+ 11 312	57 609	56 058	+ 1 551
019	Valenciennes	399 677	- 862	- 0,02	■	+ 32 679	- 1 208	33 887	33 541	+ 346
020	Tours	376 374	+ 22 584	0,69	■	+ 31 993	+ 21 533	10 460	9 409	+ 1 051
021	Caen	370 851	+ 23 098	0,72		+ 46 850	+ 21 918	24 932	23 752	+ 1 180

Aires urbaines en 1999		Territoire de 1999			Variation de population de l'aire urbaine entre 1990 et 1999 Et sa décomposition selon les territoires					
Code	Nom	Population en 1999 (1)	Variation de 1990 à 1999 (5) + (8) (2)	% annuel de variation (3)	Retrait partiel	Variation totale (5) + (6) (4)	Variation dans le territoire de 1990 (5)	Population en 1999 de l'extension territoriale (6)	Population en 1990 de l'extension territoriale (7)	Variation dans cette extension (6) + (7) (8)
022	Orléans	355 811	+ 26 347	0,86		+ 55 457	+ 24 179	31 278	29 110	+ 2 168
023	Angers	332 624	+ 24 237	0,84		+ 46 324	+ 23 072	23 252	22 087	+ 1 165
024	Dijon	326 631	+ 13 727	0,48	■	+ 28 641	+ 13 208	15 433	14 914	+ 519
025	Saint-Étienne	321 703	- 21 536	- 0,72		- 8 836	- 22 842	14 006	12 700	+ 1 306
026	Brest	303 484	+ 11 322	0,42		+ 38 640	+ 9 749	28 891	27 318	+ 1 573
027	Le Havre	296 773	- 1 966	- 0,07		+ 3 609	- 2 300	5 909	5 575	+ 334
028	Le Mans	293 159	+ 9 310	0,36		+ 32 507	+ 7 871	24 636	23 197	+ 1 439
029	Reims	291 735	+ 10 570	0,41		+ 29 449	+ 10 158	19 291	18 879	+ 412
030	Avignon	290 466	+ 19 722	0,78	■	+ 89 248	+ 10 736	78 512	69 526	+ 8 986
031	Mulhouse	271 024	+ 9 405	0,39	■	+ 10 713	+ 9 104	1 609	1 308	+ 301
032	Amiens	270 870	+ 7 299	0,30		+ 55 942	+ 5 442	50 500	48 643	+ 1 857
033	Béthune	268 439	- 2 470	- 0,10		- 922	- 2 456	1 534	1 548	- 14
034	Dunkerque	265 974	+ 802	0,03	■	+ 4 081	+ 758	3 323	3 279	+ 44
035	Perpignan	249 016	+ 18 177	0,84		+ 54 529	+ 10 172	44 357	36 352	+ 8 005
036	Limoges	247 944	+ 6 166	0,28		+ 22 571	+ 6 130	16 441	16 405	+ 36
037	Besançon	222 381	+ 14 229	0,74		+ 22 771	+ 13 234	9 537	8 542	+ 995
038	Nîmes	221 455	+ 17 282	0,91		+ 27 043	+ 14 880	12 163	9 761	+ 2 402
039	Pau	216 830	+ 9 648	0,51	■	+ 31 557	+ 9 012	22 545	21 909	+ 636
040	Bayonne	213 969	+ 15 406	0,83		+ 22 423	+ 14 389	8 034	7 017	+ 1 017
041	Genève-Annemasse	212 248	+ 22 900	1,28		+ 27 210	+ 22 139	5 071	4 310	+ 761
042	Poitiers	209 216	+ 18 612	1,04		+ 39 053	+ 17 605	21 448	20 441	+ 1 007
043	Annecy	189 674	+ 20 215	1,26		+ 28 070	+ 18 098	9 972	7 855	+ 2 117
044	Lorient	186 144	+ 2 285	0,14		+ 2 285	+ 2 285	0	0	0
045	Montbéliard	180 064	- 3 517	- 0,21		- 287	- 3 547	3 260	3 230	+ 30

Aires urbaines en 1999		Territoire de 1999			Variation de population de l'aire urbaine entre 1990 et 1999 Et sa décomposition selon les territoires					
Code	**Nom**	**Population en 1999 (1)**	**Variation de 1990 à 1999 (5) + (8) (2)**	**% annuel de variation (3)**	**Retrait partiel**	**Variation totale (5) + (6) (4)**	**Variation dans le territoire de 1990 (5)**	**Population en 1999 de l'extension territoriale (6)**	**Population en 1990 de l'extension territoriale (7)**	**Variation dans cette extension (6) + (7) (8)**
046	Troyes	172 497	+ 3 818	0,25	■	+ 8 196	+ 3 648	4 548	4 378	+ 170
047	Saint-Nazaire	172 379	+ 5 793	0,38		+ 17 297	+ 5 716	11 581	11 504	+ 77
048	La Rochelle	171 214	+ 16 806	1,15		+ 29 953	+ 15 466	14 487	13 147	+ 1 340
049	Valence	167 155	+ 8 517	0,58		+ 15 352	+ 7 708	7 644	6 835	+ 809
050	Thionville	156 433	- 1 344	- 0,09	■	- 1 344	- 1 344	0	0	0
051	Angoulême	153 781	+ 2 003	0,15		+ 10 741	+ 1 965	8 776	8 738	+ 38

Lecture :
(1) à (3) : Relatives aux aires urbaines de 1999. Les aires urbaines se sont le plus souvent élargies entre 1990 et 1999, ce qui n'exclut pas quelques rétractions locales, le plus souvent très réduites (aires signalées par un ■).
(4) : Différence entre la population 199 de l'aire urbaine 1999 et la population 1990 du territoire qui faisait déjà partie de l'aire urbaine 1990 (ou de l'aire urbaine de 1990, s'il n'y a pas rétraction partielle ; Cf. schéma). C'est donc la somme de variation de population en neuf ans dans ce dernier territoire (variation à géographie constante, col. 5) et de la population 1999 de l'extension de l'aire urbaine (col. 6). Cette extension, dont la population 1990 figure en col. 7, a connu en neuf ans une variation de population : col. 8. Vu autrement, la variation démographique sur le territoire de l'aire urbaine de 1999 (col. 2) est la somme de la variation démographique dans ce qui faisait déjà partie de l'aire urbaine neuf ans plus tôt (col. 5) et de la variation démographique dans l'extension spatiale de l'aire urbaine (col. 8). Une absence de donnée en colonnes 6 à 8 (Lorient et Thionville) traduit le fait que l'aire urbaine ne s'est étendue dans aucune direction entre 1990 à 1999 ; dans le cas de Thionville, elle s'est même rétractée.

Source : recensements de la population de 1990 et 1999 - INSEE

Annexe 2 : Les unités urbaines de plus 100 000 habitants en 1999

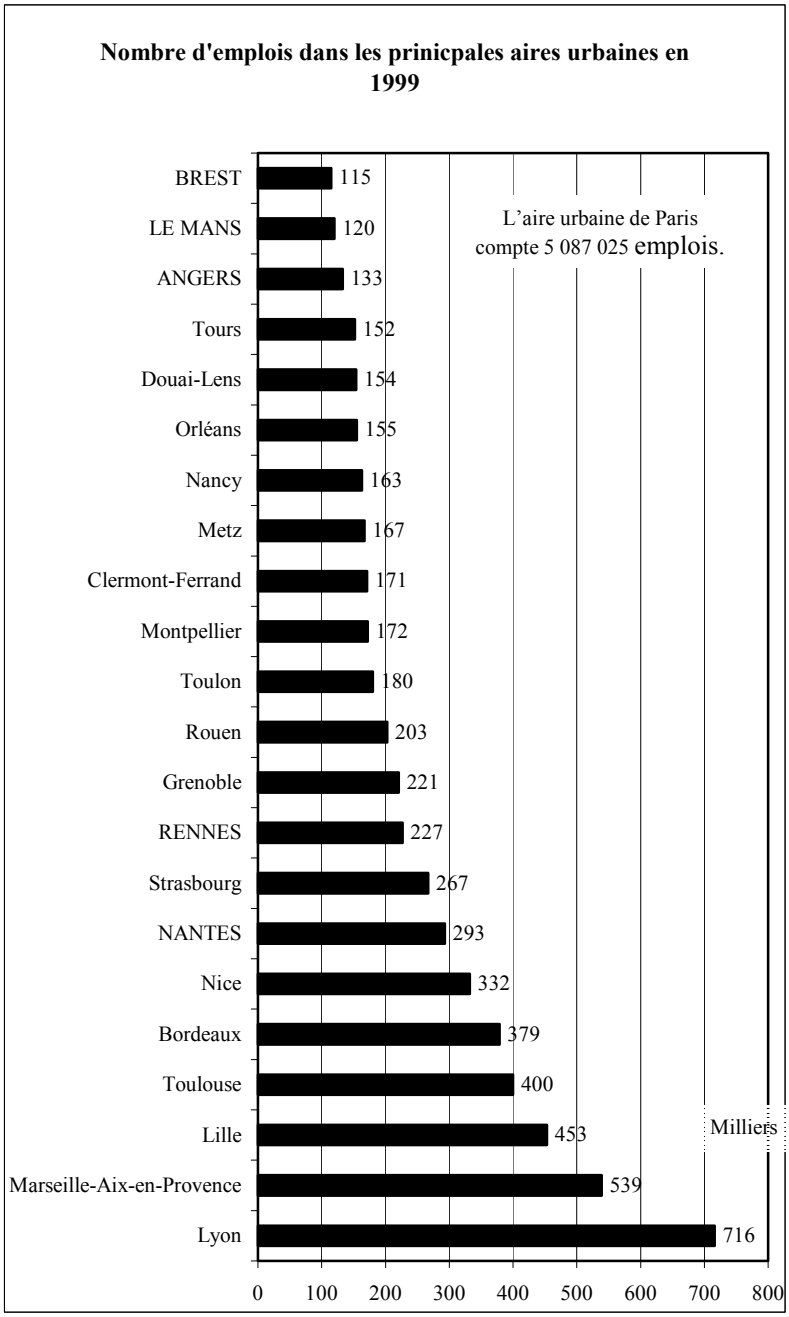
Rang 1999	Rang 1990	Nom de l'unité urbaine	Nombre de communes	Population 1999 (1)	Population 1990 (2)	Évolution 1999-1990
1	1	Paris *	396	9 644 507	9 318 821	325 686
2	2	Marseille-Aix-en-Provence	38	1 349 772	1 230 936	118 836
3	3	Lyon	102	1 348 832	1 262 223	86 609
4	4	Lille	63	1 00 900	959 234	41 666
5	5	Nice*	50	888 784	516 740	372 044
6	6	Toulouse*	72	761 090	650 336	110 754
7	7	Bordeaux	51	753 931	696 364	57 567
8	8	Nantes	20	544 932	496 078	48 854
9	9	Toulon*	26	519 640	437 553	82 087
10	10	Douai-Lens*	68	518 727	323 174	195 553
11	11	Strasbourg	20	427 245	388 483	38 762
12	12	Grenoble	34	419 334	404 733	14 601
13	13	Rouen	31	389 862	380 161	9 701
14	14	Valenciennes	61	357 395	338 392	19 003
15	15	Nancy	37	331 363	329 447	1 916
16	16	Metz*	47	322 526	193 117	129 409
17	17	Tours	23	297 631	282 152	15 479
18	18	Saint-Étienne	17	291 960	313 338	- 21 378
19	19	Montpellier	11	287 981	248 303	39 678
20	20	Rennes	10	272 263	245 065	27 198
21	21	Orléans	19	263 292	243 153	20 139
22	22	Béthune	60	259 198	261 535	- 2 337
23	23	Clermont-Ferrand	17	258 541	254 416	4 125
24	24	Avignon*	22	253 580	181 136	72 444
25	25	Le Havre	14	248 547	253 627	- 5 080
26	26	Dijon	15	236 953	230 451	6 502
27	27	Mulhouse	19	234 445	223 856	10 589
28	28	Angers	12	226 843	208 282	18 561
29	29	Reims	7	215 581	206 437	9 144
30	30	Brest	8	210 055	201 480	8 575
31	31	Caen	18	199 490	191 490	8 000
32	32	Le Mans	12	194 825	189 107	5 718
33	33	Dunkerque	11	191 173	190 879	294
34	34	Pau*	47	181 413	144 674	36 739
35	35	Bayonne	20	178 965	164 378	14 587
36	36	Limoges	7	173 299	170 065	3 234
37	37	Pointe-à-Pitre-les Abymes*	7	171 773	124 358	47 415
38	38	Perpignan	11	162 678	157 873	4 805
39	39	Amiens	10	160 815	156 120	4 695
40	40	Saint-Denis*	2	158 139	121 999	36 140
41	41	Nîmes	6	148 889	138 527	10 362

Rang 1999	Rang 1990	Nom de l'unité urbaine	Nombre de communes	Population 1999 (1)	Population 1990 (2)	Évolution 1999-1990
42	42	Saint-Nazaire	10	136 886	131 511	5 375
43	43	Annecy	15	136 815	126 729	10 086
44	44	Fort-de-France	4	134 727	133 941	786
45	45	Besançon	11	134 376	122 623	11 753
46	46	Thionville	12	130 480	132 413	- 1933
47	47	Saint-Pierre*	2	129 238	58 846	70 392
48	48	Troyes	17	128 945	122 763	6 182
49	49	Poitiers	8	119 371	107 625	11 746
50	50	Valence	9	117 448	107 965	9 483
51	51	Lorient	5	116 174	115 488	686
52	52	La Rochelle	8	116 157	100 264	15 893
53	53	Chambéry	18	113 457	103 283	10 174
54	54	Montbéliard	21	113 059	117 510	- 4 451
55	55	Genève-Annemasse	21	106 673	98 758	7 915
56	56	Calais	7	104 852	101 768	3 084
57	57	Angoulême	16	103 746	102 908	838

(1) Délimitation 1999
(2) Délimitation 1990
Une étoile a été ajoutée à certaines unités urbaines afin d'indiquer que leur forte progression dans le classement est due pour une grande partie à l'extension de leur territoire.

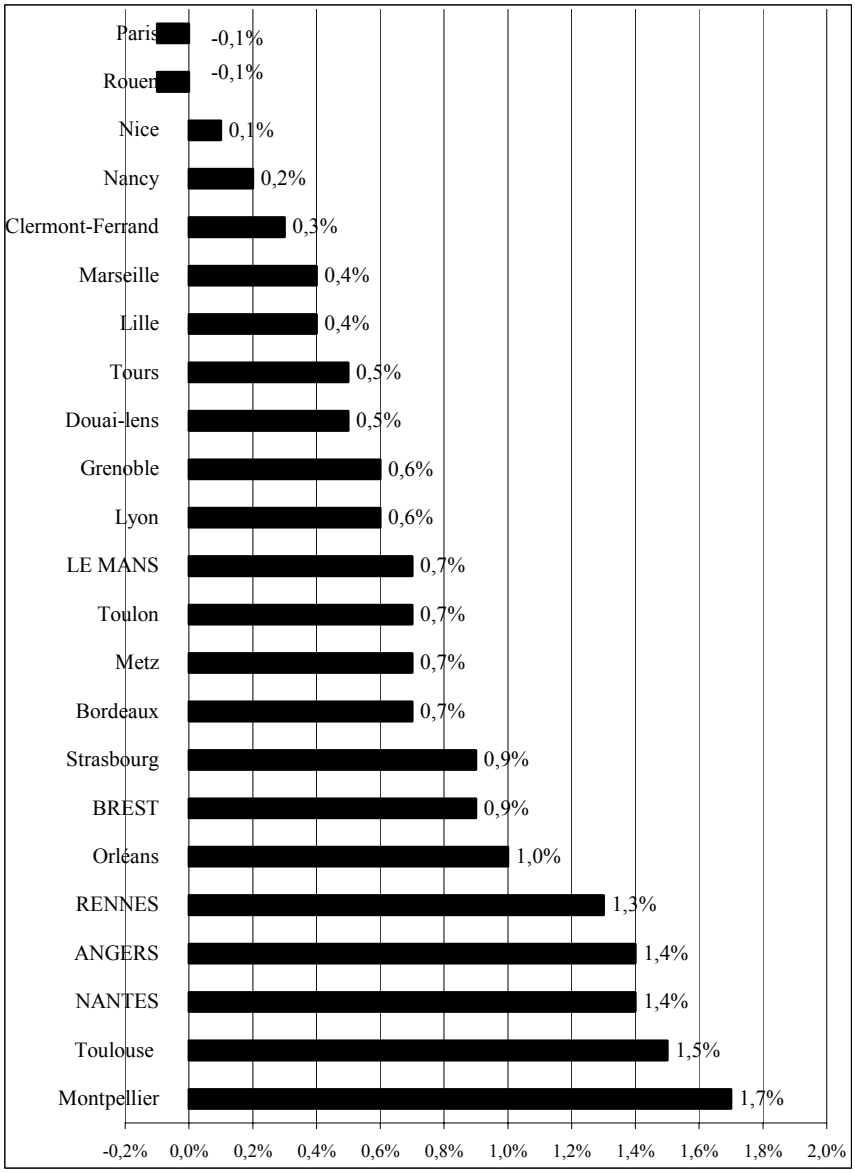
Source : Recensements de la population de 1990 et 1999 – INSEE

Annexe 3 : Le bilan de l'emploi dans les grandes métropoles



Source : RGP, INSEE

Annexe 4 : Evolution annuelle de l'emploi entre 1990 et 1999



Source : RGP, INSEE

Annexe 5 : Une morphologie urbaine en six groupes

Parmi les aires urbaines de plus de 100 000 habitants formées d'une ville centre, d'une banlieue et d'une couronne périurbaine, six groupes d'aires urbaines peuvent être distingués à l'aide d'une classification hiérarchique ascendante fondée sur les parts de la population de chacune de ces trois composantes (cf. tableau).

La superficie des espaces concernés est pour beaucoup dans la différence de structuration interne des aires urbaines. Par exemple, plus la superficie d'un des sous-espaces est étendue, plus la part que celui-ci représente en termes de population au sein de l'aire urbaine est importante, avec toutefois quelques exceptions. La géographie physique, la finesse du maillage communal sont des facteurs qui jouent aussi sur la morphologie des aires urbaines.

La ville centre domine dans deux groupes…

Parmi les six groupes d'aires, deux sont caractérisés par l'importance de la ville centre. Le premier (groupe 1) dit « ***ville centre importante, couronne réduite*** » réunit sept aires. La part de la population vivant au centre de l'aire est de 60 %. Dans ce groupe, la couronne est très réduite et représente la part en population la plus faible des six groupes (7 %, avec des densités très faibles pour une superficie moyenne également réduite). Pour cinq d'entre elles, les plus peuplées, la ville centre est très étendue en surface (superficie supérieure à 72 km2), Marseille - Aix-en-Provence étant d'ailleurs la plus étendue des soixante treize aires urbaines retenues. Avec en moyenne 425 000 habitants, ce groupe réunit, outre Marseille – Aix-en-Provence, de grandes aires (Nice et Grasse - Cannes - Antibes) ou plus modestes (Hagondange-Briey, Calais ou Melun). La présence de vastes espaces multiporalisés, caractéristiques des zones les plus urbaines, explique la petitesse des couronnes.

Le groupe 2 dit « ***ville centre importante, banlieue réduite*** » se caractérise également par l'importance de la population résidant dans la ville centre. Il se distingue du premier par le poids très faible de la population vivant en banlieue (la plus faible des six groupes, soit 15 % en moyenne pour une surface également réduite). Comme dans le groupe 1, la ville centre est très étendue, superficie supérieure à 60 km2 pour six des treize aires de ce groupe. Ce dernier réunit des aires urbaines de plus petite taille, en moyenne 195 000 habitants, situées notamment dans le grand Bassin parisien ou à proximité du littoral, (Le Havre, Cherbourg, Brest, Perpignan, Béziers). Il se caractérise aussi par les plus faibles densités.

… La banlieue dans deux autres

Vingt deux aires urbaines se distinguent par une banlieue relativement importante (41 % de la population de l'aire en moyenne). Mais le profil du groupe 3 est plus proche de la moyenne d'où son qualificatif de « ***profil moyen*** ». La relative importance des banlieues dans ce groupe est soit le fait d'aires aux banlieues étendues avec toutefois des densités moyennes (par exemple Toulouse, Nantes et Tours) soit le fait de banlieues plus réduites aux fortes densités (Clermont-Ferrand, Dunkerque, Thionville, Boulogne-sur-Mer et Chartres).

Ce groupe rassemble des aires de grande taille et des aires industrielles et portuaires comme Dunkerque, Boulogne-sur-Mer et Saint-Nazaire.

Le groupe 4 dit « ***banlieues hypertrophiées*** » rassemble treize aires urbaines dont la part de la population qui habite en banlieue est la plus forte (65 %). Ces banlieues, très étendues, regroupent de nombreuses petites communes avec des densités très élevées. Cette classe réunit des aires urbaines de grande taille comme Paris, Lyon, Lille ou des aires d'industrialisation comme Valenciennes, Lens, Béthune et Douai. Pour ces treize aires, les densités sont également les plus fortes en ville centre et dans les couronnes. De fait, c'est le groupe dont la taille moyenne est la plus élevée avec 1 330 000 habitants (560 000 habitants sans l'aire urbaine de Paris). Dans ce groupe figurent les conurbations les plus peuplées du Nord du pays, ou bien, hormis Bordeaux, des aires localisées dans des espaces densément peuplés.

Deux groupes à couronne dominante

Enfin, les deux derniers groupes se distinguent des précédents par le volume de la couronne, 33 % pour le groupe 5 dit « ***ville centre assez importante, couronne développée*** ». Ce groupe réunit quatorze aires dont celles de Strasbourg, Rennes et Montpellier. Les couronnes de Rennes, Dijon et Besançon sont très étendues alors que c'est plutôt l'apanage des aires de très grande taille comme Paris, Toulouse ou Lyon. Les densités y sont relativement faibles, elles sont plus fortes pour les couronnes de Strasbourg et Montpellier.

Les couronnes sont encore plus importantes en poids de population (42 %) pour le groupe 6 dit « ***couronne dominante*** ». Il regroupe quatre aires situées en limite de territoire : Caen, Lorient, Montbéliard et Genève - Annemasse (dont l'essentiel de son centre est en Suisse). Les densités des couronnes y sont relativement fortes pour des étendues plutôt moyennes.

Pascale Bessy Pietri ; *Les formes récentes de la croissance urbaine* ; Economie et statistiques - n° 336 - 2000.

Une morphologie urbaine en six groupes

	Nombre d'aires	Part de la population (en %)			Densité de population (en hab./km2)			Superficie moyenne (en km2)		
		Ville centre	Banlieue	Couronne périurbaine	Ville centre	Banlieue	Couronne périurbaine	Ville centre	Banlieue	Couronne périurbaine
1. « Ville centre importante, couronne réduite »	7	60,0	33,0	7,0	2 853	561	79	89,2	249,6	378,8
2. « Ville centre importante, banlieue réduite »	13	60,0	15,2	24,8	1 794	391	83	65,4	75,7	586,4
3. « Profil moyen »	22	38,2	41,0	20,8	2 678	558	82	35,2	180,1	627,5
4. « Banlieue hypertrophiée »	13	23,1	65,5	11,4	7 862	1 629	133	39,0	534,5	1 148,4
5. « Ville centre assez importante, couronne développée »	14	47,0	19,7	33,3	2 689	567	96	44,2	87,8	881,0
6. « Couronne dominante »	4	26,5	31,8	41,7	3 386	600	126	18,0	121,6	762,0
Ensemble	**73**	**34,5**	**48,6**	**16,9**	**3 271**	**1 034**	**101**	**47,2**	**210,6**	**745,1**

Source : recensement de 1999
Pascale Bessy Pietri ; *Les formes récentes de la croissance urbaine* ; Economie et statistiques - n° 336 - 2000.

Annexe 6 : La mobilité en France

(Tous déplacements à moins de 80 km du domicile, un jour de semaine)

	1982	**1994**
Nombre de déplacements/personne/jour	3,40	3,16
% à pied	33,9	23,2
% deux roues	8,4	4,2
% transport en commun	8,6	9,0
% véhicule personnel	48,7	63,3
Distance moyenne d'un déplacement (km)	5,3	7,3
Distance par jour et par personne (km)	18,1	23,0
Durée d'un déplacement (mn)	17	17
Budget-temps de transport (mn)	57	54
Vitesse moyenne (mn)	19	26

Source : Enquête Transports INSEE/INRETS

Annexe 7 : Les évolutions principales de la mobilité par type de tissu de résidence entre 1982 et 1994 (%)

(*Par personne et par jour de semaine, tous déplacements à moins de 80 km du domicile)*

	Centre	**Banlieue**	**Périphérie**	**Rural profond**	**Ensemble**
Nombre de déplacements	- 11 %	- 5 %	- 5 %	- 4 %	- 7 %
À pied	- 31 %	- 36 %	- 45 %	- 46 %	- 37 %
En deux roues	- 64 %	- 35 %	- 58 %	- 28 %	- 55 %
En transport public	+ 12 %	- 8 %	- 16 %	+ 33 %	- 3 %
En voiture	+ 11 %	+ 21 %	+ 30 %	+ 10 %	+ 20 %
Distance parcourue par jour	+ 12 %	+ 20 %	+ 31 %	+ 28 %	+ 27 %
Budget-temps par jour	- 7 %	- 3 %	- 4 %	- 12 %	- 5 %
Vitesse	+ 20 %	+ 24 %	+ 37 %	+ 47 %	+ 35 %
Vitesse (automobile)	+ 31 %	+ 12 %	+ 22 %	+ 48 %	+ 16 %

Source : Enquête Transport INSEE/INRETS

Annexe 8 : Motifs de déplacement (*millions par jour de semaine*)

	1982	1994	Évolution (%)
Travail, enseignement, professionnel	44,8	39,2	- 12
Accompagnement	12,0	12,3	+ 2 ,5
Achats	18,5	17,7	- 4
Soins	2,2	2,6	+ 18
Démarches	2,7	2,1	- 22
Visites	8,6	11,1	+ 29
Loisirs	4,5	8,0	+ 78
Autres personnels	7,9	8,9	+ 13
Divers et ND	0,4	0,2	- 50
Domicile	66,1	66,1	+ 5,4
TOTAL	**167,7**	**171,8**	**- 2,4**

Source : Enquête Transport – INSEE/INRETS

Annexe 9 : Motifs de déplacement (*par personne et par jour*)

	1982	1994	Évolution
Travail, enseignement, professionnel	0,92	0,74	- 20
Affaires personnelles et familiales	0,73	0,65	- 11
Loisirs et visites	0,27	0,36	+ 33
Retour au domicile	1,36	1,31	- 4
Ensemble	**3,46**	**3,24**	**- 6**

Source : Enquête Transport – INSEE/INRETS

Annexe 10 : Distances totales parcourues par type de liaison et part des transports en commun (*millions de voyageurs-kilomètres et %)*

	Volume		Transport public (%)	
	1982	1994	1912	1994
Centre-centre	95	90	15	19
Centre-banlieue	110	151	29	22
Centre-périphérie	106	164	12	10
Banlieue-banlieue	126	171	11	10
Banlieue-périphérie	48	86	11	8
Périphérie-périphérie	111	133	8	4
Rural	12	7	2	3
Sortant du bassin	209	382	12	8

Source : Enquête Transport – INSEE/INRETS

Annexe 11 : Répartition temporelle des déplacements
(*synthèse de l'évolution 1982-1994*)

	Ensemble	**Modes mécanisés**	**Transport public**	**Voiture**
Avant midi	- 7 %	+ 12 %	+ 5 %	+ 28 %
Dont 7-9 h	- 4 %	+ 7,8 %	+ 8,3 %	+ 21 %
12-14 h	- 10 %	+ 7,5 %	+ 5 %	+ 22 %
14-19 h	+ 11 %	+ 26,6 %	+ 10 %	+ 39 %
Dont 17-19h	+ 2 %	+ 15 %	+ 6 %	+ 26 %
Après 19 h	- 28 %	+ 38 %	+ 58 %	+ 43%
Ensemble	**+ 2,4 %**	**+ 19 %**	**+ 11 %**	**+ 33 %**

	Ensemble	**Modes mécanisés**	**Transport public**	**Voiture**
7-9 h + *12-14 h* + 17-19 h	- 4 %	+ 10 %	+ 7 %	+ 22 %
Creux de jour	+ 5 %	+ 34 %	+ 20 %	+ 45 %
Nuit	+ 21 %	+ 31 %	+ 13 %	+ 41 %

Source : Enquête Transport – INSEE/INRETS

Annexe 12 : INTERREG II C

Les programmes transnationaux se répartissent sur trois domaines : la coopération en matière de développement spatial en général, la maîtrise des conséquences des inondations et la prévention de la sécheresse. Les programmes généraux de développement spatial approuvés par la Commission européenne pour recevoir un financement communautaire (au nombre de sept à l'heure actuelle) sont présentés ci-dessous. Contrairement à INTERREG II A (coopération transfrontalière), la coopération transnationale selon INTERREG II C s'étend à des régions beaucoup plus vastes (cf. carte 4, chapitre A.4.3). La gamme des objectifs s'inspire des orientations d'INTERREG II C, lesquelles sont en accord avec les conceptions du SDEC.

Les objectifs sont les suivants :

• Contribuer au développement d'un aménagement équilibré du territoire de l'Union européenne, en allouant de manière ordonnée et optimale des mesures qui exercent une influence sur l'aménagement du territoire, en développant des réseaux de communication adéquats, en réduisant les différences de développement et en élaborant des stratégies visant une cohésion économique et sociale durable.
• Améliorer l'impact des politiques de l'Union européenne en matière de développement spatial.
• Parvenir, pour les régions transnationales, à une amélioration de la coopération entre les instances nationales compétentes en matière de développement spatial, afin de définir des priorités de développement pour les régions transnational et transfrontalières.

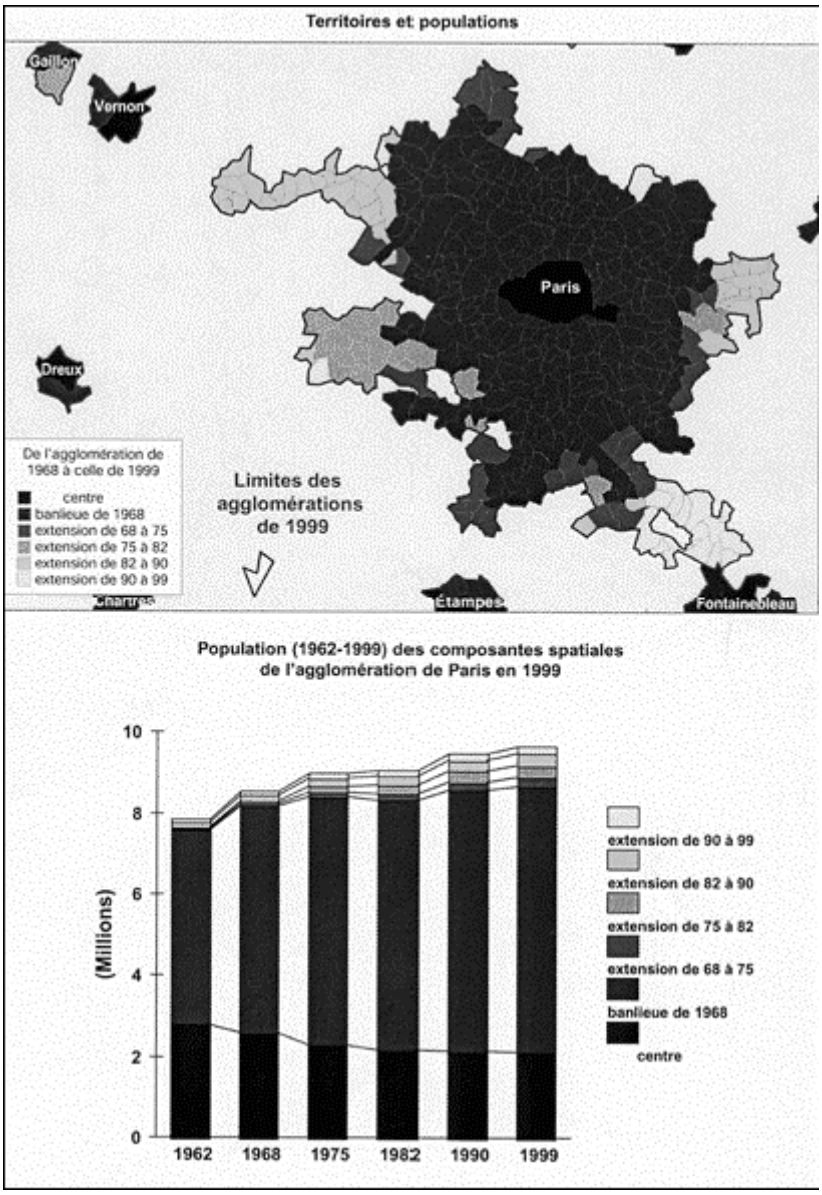
Programmes de coopération en matière de développement spatial :

- Région de la mer du Nord
- Région de la Baltique
- Façade Atlantique
- Europe du Sud-Ouest
- Méditerranée occidentale et Alpes Latines (MO-AL)
- Espace de l'Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est (CADSES)
- Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO)

Champ d'action programme	Région de la mer du Nord	Région de la Baltique	Façade Atlantique	Europe du Sud-Ouest	Méditerranée occidentale et Alpes Latines	(CADSES)	Zone métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest
Développement de processus de planification communs et de stratégies de programme intégrées		X				X	X
Développement de systèmes urbains polycentriques	X	X		X	X	X	
Développement des zones rurales				X	X		
Amélioration des rapports entre les villes et la campagne	X	X	X	X	X		X
Développement de systèmes de circulation multimodaux et accès amélioré aux infrastructures	X	X	X	X	X	X	X
Meilleur accès aux connaissances et aux informations	X	-	X				X
Préservation de l'héritage naturel et culturel	X	X	X		X	X	X
Développement économique du secteur du tourisme	X	X	X		X		
Assistance technique	X	X	X	X	X	X	X

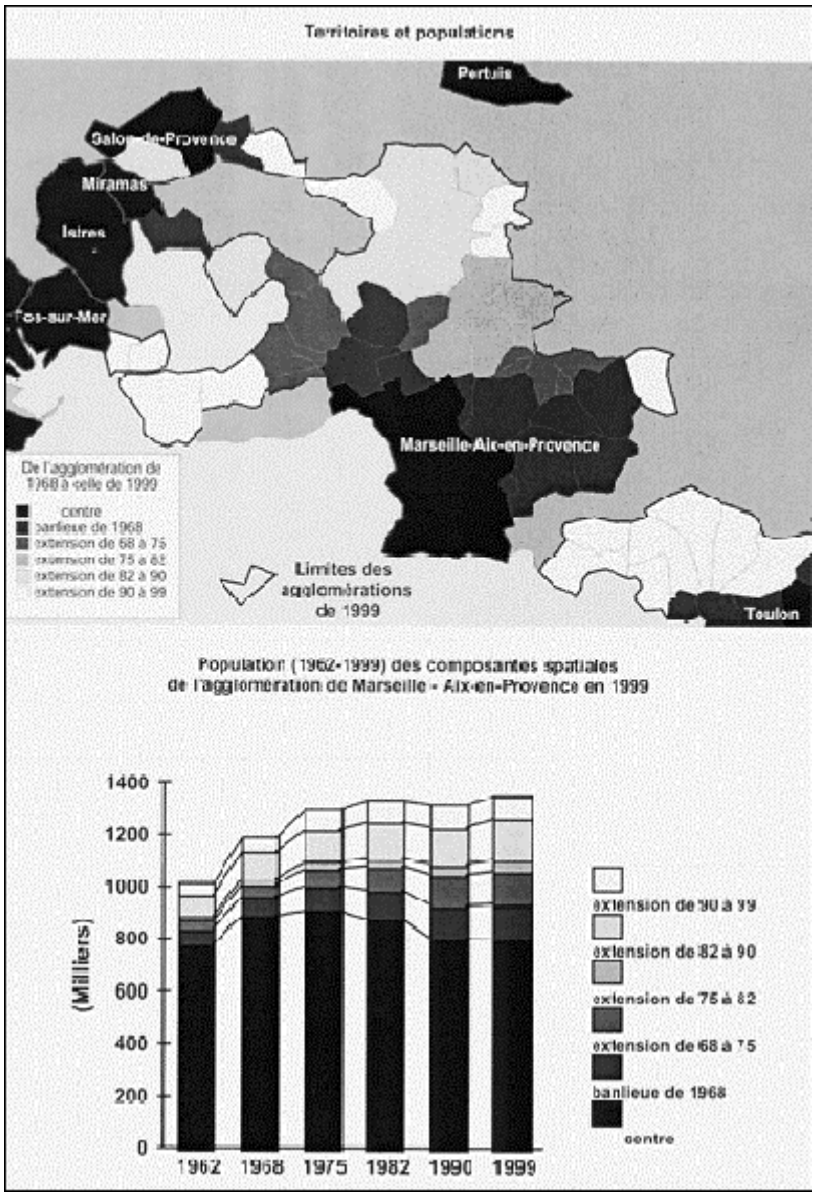
Source : Schéma de développement de l'espace communautaire - mai 1999

Annexe 13 : L'agglomération de Paris de 1968 à 1999



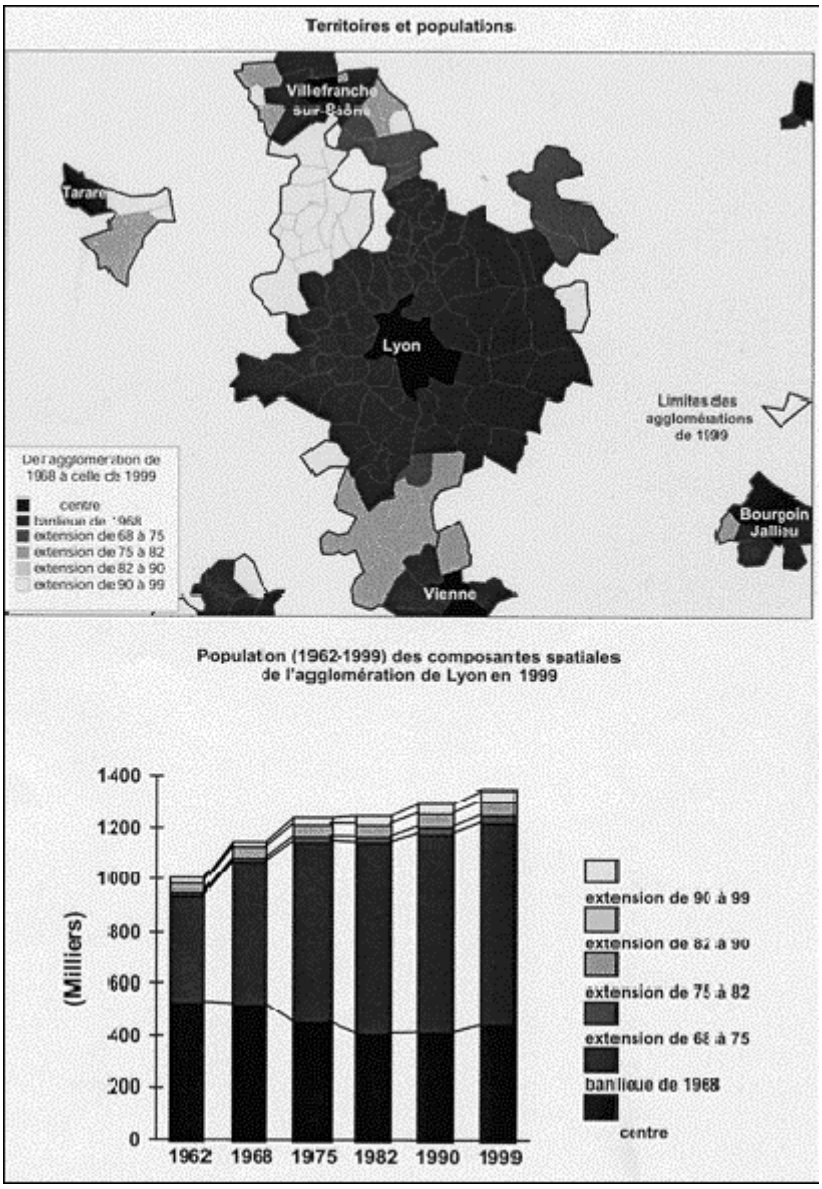
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

Annexe 14 : L'agglomération de Marseille-Aix-en-provence de 1968 à 1999



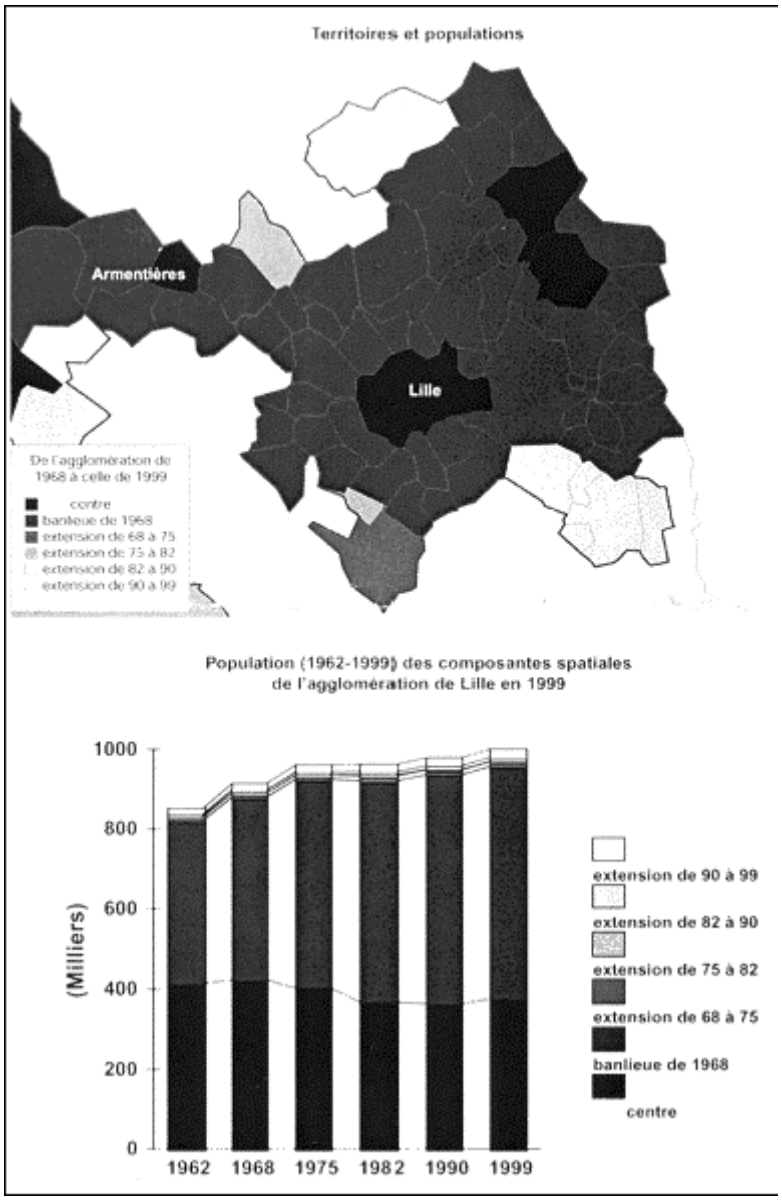
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

Annexe 15 : L'agglomération de Lyon de 1968 à 1999



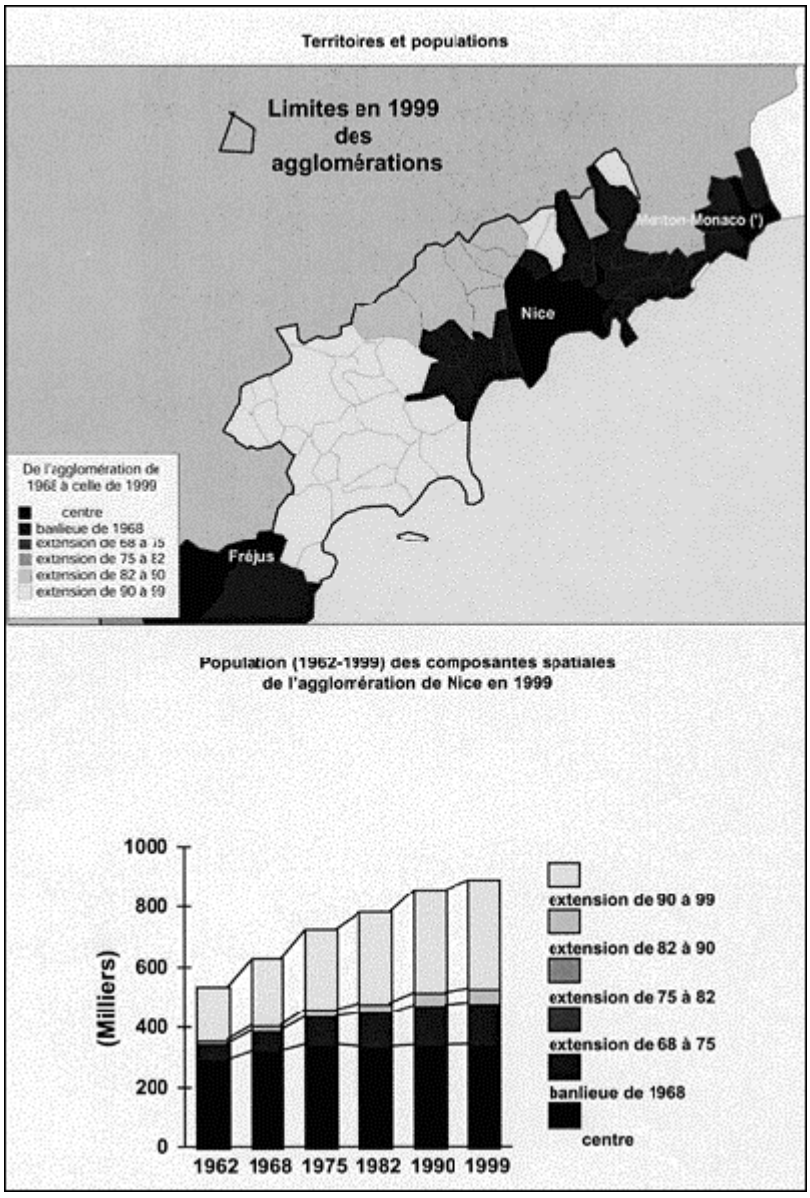
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

Annexe 16 : L'agglomération de Lille de 1968 à 1999



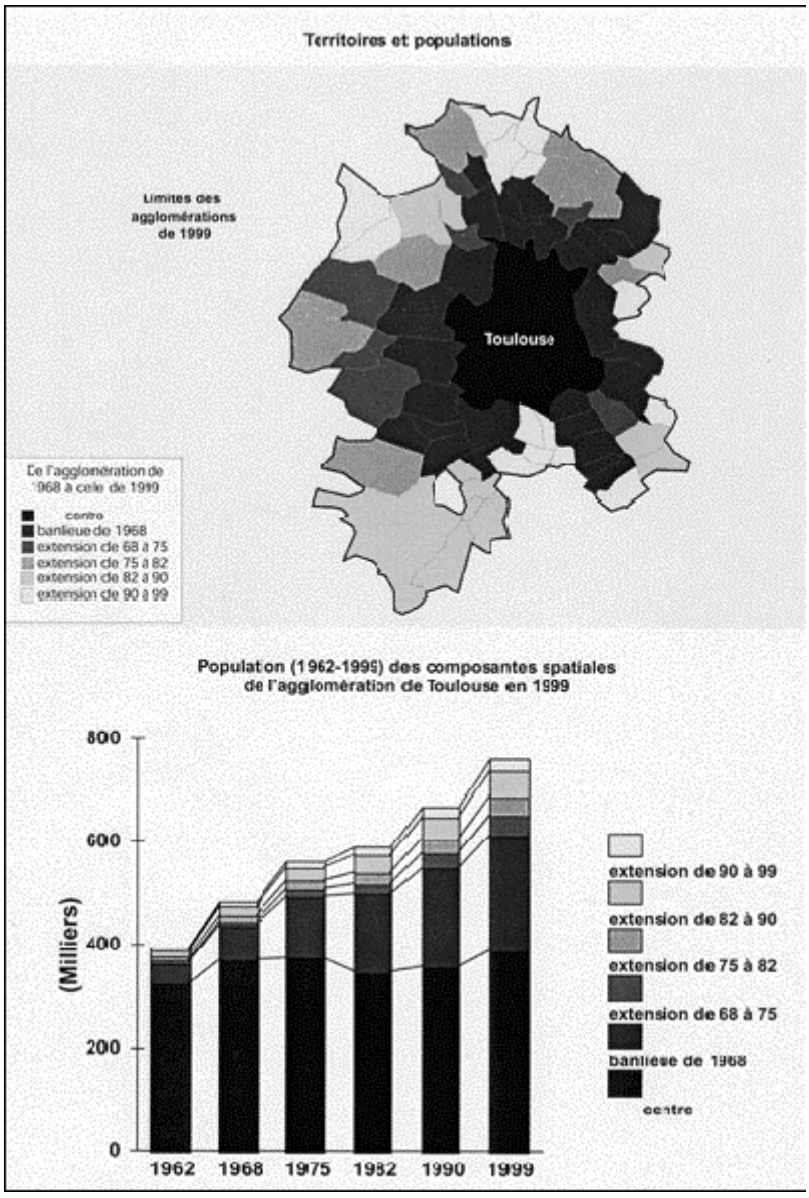
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

Annexe 17 : L'agglomération de Nice de 1968 à 1999



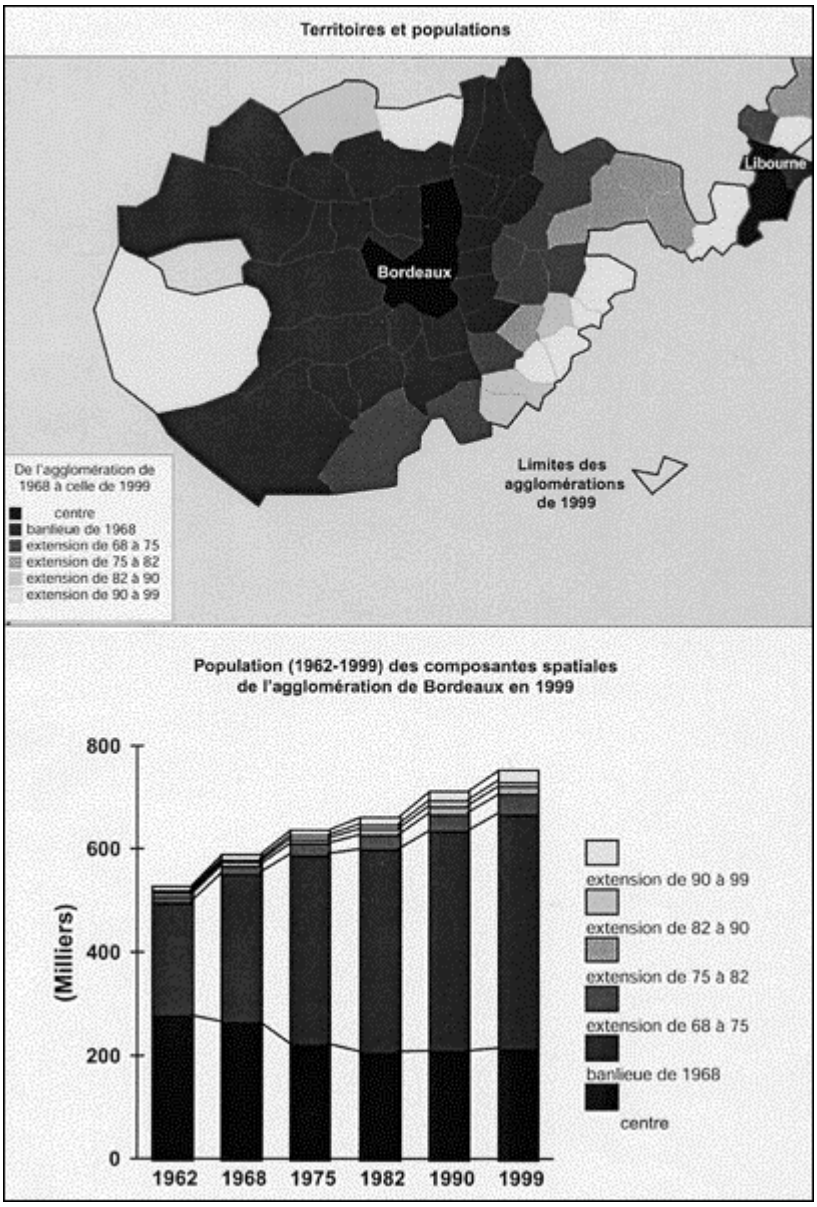
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

Annexe 18 : L'agglomération de Toulouse de 1968 à 1999



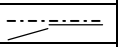
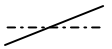
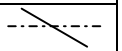
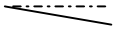
Source : Recensements de la population , INSEE - INSEE-IGN 2000

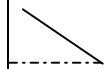
Annexe 19 : L'agglomération de Bordeaux de 1968 à 1999

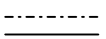


Source : Recensements de la population , INSEE – INSEE-IGN 2000

Annexe 20 : Position des villes en Europe

Bases de l'attraction Statut métropolitain	Pouvoir de décision	Concentration de sièges d'entreprises multinationales	Importance des institutions internationales	Base économique diversifiée	Base économique spécialisée	Faiblesse de l'équipement tertiaire et du niveau de vie	Médiocre accessibilité aérienne	Trajectoire de croissance
Métropoles internationales dominantes	London Paris							
Métropoles internationales à fonction spécialisée		Amsterdam Dusseldorf Frankfort Hamburg München Zurich						
Métropoles internationales à fonction incomplète		Bruxelles	Genève Strasbourg	Berlin Kobenhavn Wien				
Métropoles régionales à fort rayonnement international		Basel	Luxembourg	Antwerpen Bremen Hanover Köln-bonn Lyon Marseille Nürnberg Rotterdam Stuttgart	Berne Bologna Bristol Nice Salzburg	Firenze Manchester Napoli Roma The Midlands		
Métropoles nationales en voie d'internationalisation						Barcelona Madrid Milano		
Métropoles nationales isolées						Dublin Belfast		

Bases de l'attraction Statut métropolitain	Pouvoir de décision	Concentration de sièges d'entreprises multinationales	Importance des institutions internationales	Base économique diversifiée	Base économique spécialisée	Faiblesse de l'équipement tertiaire et du niveau de vie	Médiocre accessibilité aérienne	Trajectoire de croissance
Métropoles régionales périphériques à faible rayonnement international		Eindhoven Clermont-Ferrand		Bordeaux Nantes Toulouse	Edinburgh Innsbruck Munster Southampton	Athinai Bilbao Graz Lille Lisboa Palermo Porto Sevilla Thessaloniki Genova Glasgow Linz Malaga Torino Tuneside Valencia Venezia	Montpellier Plymouth Granada Grenoble	
Métropoles régionales à rayonnement international faible et très spécialisé					Cardiff	Alicante Bari Catana Lège West Yorkshire Zaragoza	Murcia Pamplona Rennes Saint-Étienne Valladolid Toulon Kiel La Coruna Le Havre San sebastian Santander Vigo	



Taux de variation moyen
1970-80 Taux de variation du groupe de villes
1980-90

Source : Equipe Paris « Pour l'avancement des recherches sur l'interaction spatiale » - 1992

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Claude Lacour et Sylvette Puissant
La métropolisation, croissance, diversité, fractures
Collection Villes - septembre 1999

Commissariat général du plan
Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europ
octobre 1999

François Asher
Métapolis ou l'avenir des villes
Odile Jacob - mai 1995

Jean-Michel Yolin
Internet et entreprises : mirages ou opportunités
2002

André Marcon
Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?
Avis du Conseil économique et social - 13 juin 2001

André Marcon
Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?
Avis du Conseil économique et social - 13 novembre 2002

Jean-Louis Guigou
Aménager la France de 2020
La documentation française - février 2002

Evelyne Perrin et Nicole Rousier
A propos de la métropolisation
in "*Les processus de métropolisation*" (Agences d'urbanisme de Grenoble, Lyon et Saint-Étienne) - Collections du Certu

Jean-Paul Bailly
Le temps des villes
Rapport du Conseil économique et social - 27 mars 2002

Marie-Andrée Buisson
De la métropole d'équilibre à la métropole en réseau in "La métropolisation, croissance, diversité, fracture"
septembre 1999

Marcel Roncayolo
Métropoles : hier et aujourd'hui
in Métropoles en déséquilibre – octobre 1993

Priscilla De Roo
La métropolité
in Les villes lieux d'Europe - 1993

INSEE Première
Le zonage en aires urbaines en 1999
n° 765

INSEE Première
Les études supérieures : un motif de migration
n° 813 - novembre 2001

Philippe Jullien
Onze fonctions pour qualifier les grandes villes
INSEE - mars 2002

Claude Lacour
Formes et formalisations urbaines in Penser la ville, théories et modèles
Anthropos - 1996

Evelyne Perrin et Nicole Rousier
A propos de métropolisation
10 septembre 1997

Jean-Jacques Denizard
Les modes de transports de personnes dans les grandes agglomérations
Conseil économique et social - 9 juin 1999

Jacques Fabre
Les villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes
Avis du Conseil économique et social - 13 février 1991

Claudette Brunet-Lechenault
La décentralisation et le citoyen
Rapport et avis du Conseil économique et social - 20 et 21 juin 2000

Jean-François Carrez
Le développement des fonctions tertiaires supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales
La documentation française - 1991

Françis Ampe, Claude Neuschwander
La république des villes
L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002

TABLE DES SIGLES

CESR	: conseil économique et social régional
CIADT	: comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNRS	: centre national de la recherche scientifique
CODESPAR	: comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes
COPIT	: conférence permanente intercommunale transfrontalière
CUDL	: communauté urbaine de Lille
CUS	: communauté urbaine de Strasbourg
DATAR	: délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEUG	: diplômes d'études universitaires générales
EPCI	: établissements publics de coopération intercommunale
FNAU	: fédération nationale des agences d'urbanisme
GIP	: groupement d'intérêt public
HLM	: habitations à loyer modéré
IAURIF	: institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
INSEE	: institut national de la statistique et des études économiques
ISMEA	: institut des sciences mathématiques et économiques appliquées
IUT	: instituts universitaires de technologie
MIIAT	: missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire
OMC	: organisation mondiale du commerce
PDU	: plan de déplacements urbains
PIB	: produit brut intérieur
PLU	: plan locaux d'urbanisme
PME	: petites et moyennes entreprises
POS	: plans d'occupation des sols
RAPHAEL	: réseau des agglomérations de Flandre, du Hainaut, de l'Artois et du littoral
RTE	: réseaux trans-européens
RTT	: réduction du temps de travail
SCOT	: schémas de cohérence territoriale
SDAU	: schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDEC	: schéma de développement de l'espace communautaire
SRADT	: schémas régional d'aménagement et de développement du territoire
SRU	: solidarité et renouvellement urbain
TER	: trains express régionaux

TIC	: technologies de l'information et de la communication
TPU	: taxe professionnelle unique
UEM	: union économique et monétaire
ZAU	: zonage en aires urbaines

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Facteurs liés à la métropolisation....16
Tableau 2 : Les aires urbaines les plus dynamiques....39
Tableau 3 : Les principales aires urbaines de plus de 150 000 habitants....41
Tableau 4 : Taux d'emploi métropolitain supérieur selon la taille de l'aire urbaine en nombre d'emplois....49
Tableau 5 : Les fonctions métropolitaines supérieures dans les cinquante premières aires urbaines de France métropolitaine....51
Tableau 6 : Classement des villes - aires urbaines - unités urbaines....60
Tableau 7 : Comparaison ville-centre, structure d'agglomération, aire urbaine - Population, territoire....139
Tableau 8 : Communautés urbaines existant en 2000....143
Carte 1 : Villes-centres en déclin démographique....62
Carte 2 : Villes-centres dynamiques....63
Carte 3 : L'arrondissement de Lille 126 communes - 1 182 026 habitants....87
Carte 4 : Carte du pays de Rennes....93
Carte 5 : Territoires urbains et ruraux en Lorraine....98
Carte 6 : Centralités et réseaux dans le Rhin supérieur....109
Carte 7 : La Banane bleue....115
Carte 8 : La dynamique des grandes entreprises industrielles....117
Carte 9 : Métropoles et organisation territoriale du marché de l'emploi des cadres....118
Carte 10 : Le dynamisme urbain....120
Carte 11 : Les zones d'intégration mondiale périphériques selon la DATAR....124
Carte 12 : Le territoire français et les logiques polycentriques d'échelle européenne....125
Carte 13 : Les six grands ensembles de peuplement de la DATAR en France....131
Carte 14 : Le polycentrisme maillé en France et en Europe....132
Schéma 1 : Schéma du Grand Sud-Est....158