

LES ENJEUX DU PHENOMENE METROPOLITAIN

Claire Barthélémy

Docteur en droit, directrice de l'Institut de la gouvernance territoriale à Strasbourg

L'émergence de la « métropole » sur la scène européenne

A l'heure de la mondialisation et de l'intégration européenne, les métropoles émergent comme acteurs de l'attractivité d'un territoire conçu comme un système de réseaux, dont la masse critique permet de se positionner par rapport à d'autres et de renforcer la cohésion économique et sociale de toute une région. La perspective de l'aménagement du territoire évolue, mais le but reste le même : assurer la cohésion territoriale¹.

Ces dernières années ont en effet vu l'accélération et le renforcement de plusieurs mouvements de fond interdépendants : l'intégration européenne, la mondialisation, une économie fondée sur la connaissance, l'innovation et la création, ainsi que la concentration d'hommes, d'activités et de valeurs dans les métropoles. Si les métropoles par l'existence d'effets de concentration sont plus que jamais les lieux essentiels de la création de richesses et d'emplois, elles se retrouvent, par contre, dans une situation de concurrence exacerbée entre elles afin d'attirer les investissements, les entreprises et le capital humain tout en s'ouvrant vers l'international. Pour répondre à ces défis, une métropole doit à la fois disposer d'une image de marque garante de sa visibilité et de sa lisibilité et d'une infrastructure et d'équipements adéquats, facteurs d'accessibilité et d'attractivité et permettant de tirer efficacement les bénéfices de ses avantages.

Le contexte français est celui d'une relative faiblesse des métropoles dans la compétition européenne ou internationale, en-dehors de Paris, ainsi que de manque de notoriété dans l'ombre de la capitale. Si des potentiels existent, il est évident qu'ils ne se transforment pas automatiquement en richesses. Prenons l'exemple de l'Alsace. L'Alsace est l'une des régions les plus riches de France et parmi les premières régions françaises à la fois en ce qui concerne l'accueil des

¹ Diverses études s'intéressent au phénomène métropolitain :

- Projets ESPON, notamment Metroborder, un projet de recherche pour une analyse des « Régions Métropolitaines Polycentriques Transfrontalières » en Europe ;
- Orientations stratégiques de la DIACT/DATAR « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire », qui se retrouvent dans les travaux en cours, dans la continuité notamment de l'étude « Les villes européennes. Analyse comparative », de Céline Rozenblat, Patricia Cicille, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – DIACT, 2003 ;
- Enquêtes de la FNAU, notamment « Les forces et les faiblesses de l'offre métropolitaine française », 2004 et « Des aires urbaines aux systèmes métropolitains, une première approche », 2006 ;
- Travaux de l'OCDE sur la réforme de la gouvernance métropolitaine ;
- Audit urbain de la Commission européenne « State of European Cities Report 2007 ».

investissements internationaux et les exportations vers l'étranger. Par contre, les bouleversements récents et les mutations économiques durables qui touchent la région et ses différents territoires montrent qu'il faut affronter la compétition d'une manière volontariste et stratégique. Dans ce contexte, Strasbourg, en développant et en renforçant ses atouts pour affirmer sa place de métropole européenne, pourra jouer pleinement un rôle de moteur de croissance pour toute la région.

Il est par ailleurs essentiel d'aller au-delà de la concurrence entre les territoires et d'associer une dimension partenariale dans cette démarche, à la fois en ce qui concerne les acteurs et les territoires. Cela signifie qu'il s'agit d'un côté de s'appuyer sur la contribution des citoyens, associations, et entreprises dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de rayonnement, et, de l'autre côté, de prendre en compte les intérêts des territoires partenaires à travers une coopération renforcée et des alliances stratégiques (de part et d'autre de la frontière le cas échéant), dans des régions qui se veulent résolument polycentriques.

Les évolutions institutionnelles en France

Pour la DATAR, il faut renforcer le rôle des métropoles en raison de leur place centrale dans l'économie de la connaissance et de leur rôle moteur dans la création de richesses et d'emplois². Développer leur compétitivité et leur attractivité est un moyen de garantir la solidarité et la cohésion entre les territoires. Une étude de 2003³ a déterminé la place des agglomérations françaises par rapport aux autres agglomérations européennes dans un contexte de forte intégration européenne. Cela a permis de déterminer lesquelles avaient un rayonnement européen et de se pencher sur leurs spécificités, leurs structures et les dynamiques qui les animaient. L'étude a procédé à un classement par thème et a présenté les conditions d'un potentiel rayonnement, présentant la masse critique que la coopération intercommunale et la mise en réseau des territoires devait atteindre pour cela. Ces études ont été suivies d'un appel à projets en 2004 (CIACT du 18 décembre 2003) qui avait pour objet de renforcer la compétitivité et le rôle de dynamo des économies régionales autour d'un projet métropolitain destiné à déboucher sur un contrat de métropole et qui devait s'articuler avec les autres politiques territoriales (pays, PNR, etc.). De nouvelles études sont conduites aujourd'hui pour adapter l'analyse aux évolutions du paysage européen et international.

La loi n°2010/1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit quant à elle la création de la métropole, nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui comprend au moins 500.000 habitants⁴. Elle bénéficie de toute une série de compétences de plein droit⁵, élargies par rapport aux communautés urbaines. A côté, figure un

² Voir notamment l'article Concevoir l'aménagement du territoire comme une démarche de progrès sur le site Secteur Public, 8 octobre 2009 : www.secteurpublic.fr/public/article/concevoir-l-amenagement-du-territoire-comme-une-demarche-de-progres.html?id=23520&C5=226.

³ « Les villes européennes. Analyse comparative », de Céline Rozenblat, Patricia Cicille, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – DIACT, 2003.

⁴ Articles L.5217-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. « La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

⁵ Article L5217-4 du Code général des collectivités territoriales.

statut de pôles métropolitains, qui permet à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de se regrouper en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain notamment en matière de développement économique, d'enseignement et de recherche, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace (notamment, coordination des SCOT) et de développement des infrastructures et des services de transport⁶.

Aujourd'hui

Dans ce contexte en évolution constante, il est nécessaire de trouver une nouvelle grille de lecture, adaptée à la fois aux évolutions mais aussi aux enjeux actuels. Le positionnement des agglomérations françaises en Europe doit surtout servir à mieux connaître les caractéristiques et le fonctionnement des systèmes urbains et métropolitains français, à identifier les potentiels, les cartes à jouer, les faiblesses, les freins et à apprécier les enjeux et fonder les stratégies.

Pour cela, il faut :

- Etablir un profil des métropoles françaises,
- Etablir un profil des métropoles européennes qui rayonnent,
- Identifier les domaines significatifs d'un rayonnement européen,
- Comparer ces éléments pour en tirer les conclusions de manière exploitable.

Les métropoles doivent être en mesure d'adopter de véritables stratégies de rayonnement concernant leur identité et leur développement⁷, et de développer de véritables projets métropolitains. Pour cela, il faut pour chacune identifier le territoire pertinent (qui peut traverser les frontières), faire le diagnostic de ce territoire afin de bâtir des propositions métropolitaines solides et de planifier les actions à mener en fonction des moyens, des acteurs...

Demain : de nouveaux enjeux

Les stratégies dégagées devront permettre d'améliorer la compétitivité économique locale en orientant le territoire vers des activités à forte valeur ajoutée et d'inscrire la métropole dans un modèle de développement durable.

⁶ Article L. 5731-1 du Code général des collectivités territoriales : « -Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional ». Voir le dossier législatif sur la loi de réforme des collectivités territoriales sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/dossierleg/pj109-060.html>.

⁷ Voir par exemple la stratégie de rayonnement « à la périphérie de l'Europe » de l'axe St Malo Rennes – Nantes – St Nazaire, sur le site de l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise : www.audiar.org/economie/pdf/RN_fiche1.pdf, ou encore la démarche amorcée par la Communauté Urbaine de Strasbourg dans le cadre du contrat triennal « Strasbourg, capitale de l'Europe ».

En effet, développement durable, changement climatique, économies d'énergie... sont autant d'enjeux à intégrer à cette nouvelle vision du territoire. Des concepts ont été élaborés sur un niveau métropolitain, comme par exemple celui de « métropoles durables ». C'est ainsi qu'une consultation a été lancée pour la métropole parisienne afin de faire émerger des propositions thématiques pour un développement durable de cette agglomération⁸.

Les métropoles devront aussi chercher dans ce contexte à mettre en valeur des niches d'excellence, en particulier en matière d'innovation, dans le cadre d'une stratégie de spécialisation.

Le concept de métropole créative⁹ s'intègre dans cette logique. En effet, l'idée est que l'industrie et l'économie créatives sont essentielles pour le développement d'une ville et d'une région, à la fois car elles créent elles-mêmes des richesses et des emplois, mais aussi car elles sont sources d'innovations et favorisent donc le développement d'autres secteurs économiques¹⁰.

Enfin, les problématiques propres aux aires métropolitaines transfrontalières devront être approfondies, dans la lignée des différents travaux visant à donner un cadre et un statut juridique à cette coopération¹¹.

Avec tous les éléments à sa disposition, les métropoles devront se forger une identité, qui pourra servir leur marketing territorial, dans un contexte de concurrence entre les territoires.

www.igt-itg.eu

⁸ Voir l'article de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France : <http://www.iaurif.org/debats-enjeux/les-grands-paris-dune-metropole-durable.html>.

⁹ Voir notamment le cycle de rencontres sur les métropoles créatives organisé en 2008 par la Maison de l'Europe et la Ville de Paris www.paris-europe.eu/IMG/pdf/EVM-Actes4-2.pdf.

¹⁰ Voir par exemple le projet « Creative Metropoles », financé par le programme INTERREG IVC de l'Union européenne, qui part de ce constat et rassemble des métropoles de différents pays dans le but d'échanger des expériences en la matière : www.creativemetropoles.eu.

¹¹ Par exemple avec la création du Groupement européen de coopération transfrontalière. La loi de réforme des collectivités territoriales en France a prévu aussi la possibilité de créer un « pôle métropolitain transfrontalier », mais celui-ci n'intègre pas de collectivités ou établissements publics étrangers.