

## Les enjeux du phénomène métropolitain

**Claire Barthélémy**

### **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 territoriale<sup>1</sup>.

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 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.

---

<sup>1</sup> 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 ».

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 DIACT/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'emplois<sup>2</sup>. Développer leur compétitivité et leur attractivité est un moyen de garantir la solidarité et la cohésion entre les territoires. Une étude de 2003<sup>3</sup> 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.

Le projet de réforme territoriale actuellement en discussion au Sénat prévoit quant à lui la création de la métropole, nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui comprend au moins 450.000 habitants. Elle bénéficierait de compétences élargies par rapport aux communautés urbaines et percevrait la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l'État sur son territoire. À côté, figure un statut de pôles métropolitains, qui permettrait à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de se regrouper «en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport»<sup>4</sup>.

## **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.

---

<sup>2</sup> 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](http://www.secteurpublic.fr/public/article/concevoir-l-amenagement-du-territoire-comme-une-demarche-de-progres.html?id=23520&C5=226).

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

<sup>4</sup> Voir le dossier législatif sur le projet de réforme territoriale sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/dossierleg/pil09-060.html>.

Pour cela, il faut :

- établir un profil des métropoles françaises
- établir un profil des métropoles européennes qui rayonnent
- identifier les domaines significatifs d'un rayonnement européen
- comparer ces éléments
- tirer les conclusions de manière exploitable

Les métropoles doivent être en mesure d'adopter de véritables stratégies de rayonnement concernant leur identité et leur développement<sup>5</sup>, 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.

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 agglomération<sup>6</sup>.

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 créative<sup>7</sup> 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 économiques<sup>8</sup>.

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.

---

<sup>5</sup> 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](http://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 ».

<sup>6</sup> 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>.

<sup>7</sup> 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](http://www.paris-europe.eu/IMG/pdf/EVM-Actes4-2.pdf).

<sup>8</sup> 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](http://www.creativemetropoles.eu).