



137

NUMÉRO

Mercredi 20 mai 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« *METROPOLES ET STRUCTURATION DU TERRITOIRE* »

RAPPORTEUR :
JEAN-CLAUDE BURY

AU NOM
DE LA SECTION DES ÉCONOMIES
RÉGIONALES ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PRÉSIDIÉE PAR
HUBERT-MARIE GHIGONIS

La **métropolisation** est un mouvement qui transforme les grandes villes en métropoles. Elle est la résultante de la globalisation de l'économie, des transformations dans les manières de produire et d'échanger, de l'internationalisation des firmes...

La métropole est une étape de la croissance urbaine. Elle concentre populations et emplois, rassemble des activités diversifiées et des fonctions tertiaires supérieures et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
8 ET 9 AVRIL 2003

I - LA METROPOLISATION ET SES EFFETS

- **La métropolisation modifie les relations entre les métropoles et leur hinterland.** Elle peut stimuler la croissance de villes moyennes situées dans la mouvance d'une métropole ; à l'inverse, elle risque d'avoir un impact négatif pour les villes isolées. Le dynamisme ou l'atonie d'une région et de ses territoires est largement fonction du type de développement de sa métropole.

- **Au sein des villes, la métropolisation accentue la coupure entre espaces valorisés et espaces mis à l'écart.** Les fonctions d'affaires restent dans les centres-villes, alors que les activités industrielles se localisent en périphérie et les entreprises à fort contenu technologique en première couronne. Les classes aisées retournent vers les quartiers bourgeois des centres ; les familles nombreuses sont rejetées vers les banlieues et certaines couches sociales marginalisées dans les quartiers éloignés ou enclavés.

- En Europe, la moitié des grandes villes est concentrée sur la grande dorsale allant de Londres à Milan. En France, Paris occupe toujours une position dominante. **Excepté la capitale et Lyon, nos grandes villes ne sont que des « métropoles en devenir ».** Elles ne disposent ni de la puissance des métropoles européennes, ni des moyens qui leur permettraient d'attiser les foyers de croissance qui se manifestent en leur sein. L'Europe et la DATAR plaident pour une vision polycentrique, fondée sur des systèmes urbains en réseaux, privilégiant la complémentarité et la coopération.

- **Le Conseil économique et social partage la philosophie de ces schémas. Encore faut-il trouver les moyens de les mettre en œuvre.** Les stratégies des élus locaux accentuent la compétition entre les villes. La gestion des aires métropolitaines devient de plus en plus difficile dans un contexte où les espaces institutionnels ne correspondent plus ni à l'espace des firmes ni aux territoires vécus. Se pose enfin la question du rôle de l'État et de la capacité des pouvoirs publics à maîtriser un phénomène qui dépasse les frontières dans un monde global et ouvert.

- La métropolisation est inéluctable : le Conseil économique et social estime donc que notre pays doit s'inscrire dans cette dynamique, en cherchant à en privilégier les aspects positifs et à en amplifier la force. **Grandes oubliées du débat sur la décentralisation, nos métropoles représentent un enjeu essentiel pour l'attractivité de la France.** Elles peuvent être de puissants facteurs d'entraînement pour l'espace qui les entoure, villes mais aussi monde rural.

II - DEUX ENJEUX POUR LA FRANCE

1) Mettre en phase le pays réel et son organisation

- Aujourd'hui, plus de 80 % de la population française habite « en ville ». Les évolutions touchant l'agriculture, les structures familiales, les technologies de l'information et de la communication... ont contribué à renforcer la société urbaine. **Le fait urbain est une réalité.**

- De nouveaux territoires sont nés, posant en d'autres termes les questions du développement des espaces urbanisés et de leur lien avec les espaces ruraux. Les structures institutionnelles se sont décalées et assurent mal l'équilibre entre territoires et populations.

Il paraît opportun d'aménager à tous les niveaux la représentation politique spécifique des agglomérations dans les institutions de la République.

- La métropolisation implique une réflexion nouvelle et prospective sur l'organisation du territoire. 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.**

2) Construire des métropoles attractives

- L'ambition doit être de **faire émerger quelques grandes métropoles**, points d'appui d'un système de plus en plus ramifié vers leur hinterland et vers l'Europe.

- Ces métropoles devront être capables de valoriser les échanges dans les modèles contemporains de fonctionnement de l'économie. Il leur faudra constituer des lieux d'articulation pour l'ensemble des réseaux d'entreprises, de transports,... **Elles devront veiller à éviter les écueils d'une spécialisation qui les rendrait vulnérables et avoir en permanence le souci d'assurer en leur sein la cohésion sociale qui est aussi un facteur d'attractivité.**

III - CINQ AXES D'ACTION POUR LES MÉTROPOLIS FRANÇAISES

1) Maîtriser le développement urbain

- **La redensification des centres villes est une priorité.** Elle passe par une nouvelle maîtrise publique du foncier, notamment au travers de schémas prescriptifs. Elle doit être accompagnée d'une organisation coordonnée des transports de personnes et de fret.

- **L'étalement urbain doit être jugulé.** Le projet de loi sur l'urbanisme, l'habitat et la construction propose d'atténuer la « règle dite des 15 km » instaurée par la loi SRU pour limiter l'urbanisation anarchique autour des agglomérations. Si des assouplissements peuvent être envisagés notamment pour les territoires ruraux, le Conseil économique et social considère que l'esprit de la loi doit être préservé autour des grandes métropoles.

- **Les phénomènes d'exclusion doivent être freinés.** Les politiques de l'habitat, la localisation des grands équipements ainsi que leurs conditions d'accès doivent être adaptées en ce sens. Il en est de même de la gestion des transports collectifs qui doit permettre une desserte équitable des divers secteurs de l'agglomération.

2) Organiser la gouvernance

- La diversité des questions à résoudre suppose que les métropoles disposent des compétences leur permettant d'agir de façon transversale dans le cadre d'une politique globale. **Des politiques restées aux mains de l'État comme le logement social, ou des départements comme le RMI, pourraient leur être transférées ou déléguées.**

- L'organisation institutionnelle des grandes métropoles ne leur permet pas de prendre véritablement une place dans le concert européen. La formule la plus intégrée d'intercommunalité, la communauté urbaine issue de la loi Chevènement, n'a été adoptée que par Marseille et Nantes. Des mesures incitatives doivent être

prises pour que toutes adoptent cette formule. **Dans un souci de démocratie, l'élection au suffrage universel direct des membres du conseil communautaire doit être rapidement mise en oeuvre.**

- Pour endiguer l'émergence d'intercommunalités défensives en périphérie des métropoles, la possibilité offerte à certaines communes d'échapper à la solidarité d'agglomération en se constituant en communauté de communes à taxe professionnelle unique doit être supprimée. Par ailleurs, la création de nouvelles entités fédératives permettant de regrouper diverses intercommunalités urbaines ou autres à l'échelle d'une aire métropolitaine doit être envisagée, **Nantes-Saint-Nazaire étant l'une des formes à privilégier.**

- Dans les lois Voynet, Gayssot et Chevènement, l'enjeu d'échelle spatiale n'a pas été suffisamment pris en compte. **Le Conseil économique et social estime urgent de trouver une pertinence territoriale qui permette de conduire des projets de développement réalistes.**

Des mesures incitatives doivent être prises pour faire coïncider aire urbaine, communautés urbaines ou d'agglomération ou structure fédérative intégrée à créer, projets d'agglomération et SCOT. A défaut, si les contraintes politiques locales empêchent de réaliser cette cohérence globale, il importe de ne pas enfermer les projets d'agglomération dans les périmètres institutionnels et de privilégier l'aire urbaine.

Il convient aussi de simplifier les procédures de reconnaissance des territoires de projet, de rendre plus facile l'évolution de leurs périmètres et de prévoir des modalités de mise en œuvre décentralisée.

- Les conseils de développement issus de la loi Voynet n'ont pas en général fait la preuve de leur efficacité. Certains exemples sont néanmoins positifs comme le CODESPAR pour l'agglomération rennaise ou le conseil de développement du Grand Lyon. **Le Conseil économique et social estime nécessaire de renforcer, dans les grandes métropoles, les moyens et les compétences de ces conseils** de manière à leur assurer une véritable autonomie et à leur donner de réelles capacités d'expression en amont.

- En raison de la multiplicité des acteurs et de l'interpénétration des territoires, l'élaboration d'un projet partagé de développement territorial peut difficilement être demandé aux seuls services techniques des métropoles. Les métropoles qui n'en disposeraient pas encore doivent être incitées à se doter d'une **agence d'urbanisme**. Par ailleurs, **le partenariat public-privé devrait être mieux utilisé** : ainsi les chambres consulaires pourraient utilement être mises à contribution avec des pouvoirs renforcés et un nouveau rôle de proposition.

3) Redéfinir le partenariat métropoles/régions

- Les régions constituent l'échelon privilégié pour favoriser la cohésion territoriale. Il importe **qu'elles accélèrent leurs travaux de prospective territoriale en établissant des schémas globaux et certifiés, intégrant les métropoles**, leur impact sur le territoire régional et les liens à forger avec les autres villes et les espaces ruraux.

- Les missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire, les schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire, les projets d'agglomération jouent chacun à leur niveau un rôle dans le développement des métropoles. **Il est indispensable d'organiser une articulation correcte entre ces instruments.** Le

Conseil économique et social suggère de rendre opposables ceux qui ne le sont pas, notamment les SRADT.

- Les dynamiques de l'urbanisation font apparaître la réalité de **vastes ensembles interrégionaux. Il faut amener les régions à accepter de se resituer dans ces espaces.** C'est dans ce cadre qu'elles pourraient ensemble soutenir la constitution de métropoles de taille européenne et inciter les grandes métropoles à coopérer entre elles.

- La France ne comptant que quatre agglomérations millionnaires, nombre de villes ont intérêt à envisager de fédérer leurs efforts pour rechercher une masse critique et pour jouer sur les complémentarités. Le Conseil économique et social, favorable aux alliances et réseaux de villes, **insiste toutefois sur la nécessité de leur donner un contenu opérationnel.**

4) Renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles

- Une stratégie nationale de mise en valeur de grandes métropoles de niveau européen est indispensable. **Les grandes métropoles devraient devenir des interlocuteurs privilégiés dans les procédures de contractualisation.** L'État doit à la fois les appuyer et leur imposer des obligations.

- L'État devrait signer avec elles des contrats d'objectifs établis en partenariat avec les régions comme il l'a fait pour Bordeaux et Strasbourg. Afin de permettre la réalisation d'opérations d'envergure, ces contrats **pourraient être conclus pour une période de dix ans**, avec des phases d'adaptation au bout de trois ou six ans. Ils devraient **porter sur des éléments structurants** renforçant l'attractivité de la métropole : nœuds d'infrastructures, centres de recherche publics et privés, équipements culturels...

- La signature du contrat avec l'État devrait **être subordonnée à l'engagement de la grande métropole de consentir un effort particulier en direction de son hinterland.** En délocalisant certaines de ses fonctions, la métropole donnerait à des villes secondaires des opportunités de se développer. Elle pourrait aussi s'engager à apporter son appui, via les chambres consulaires, à l'émergence de pôles d'activités en milieu rural.

5) Créer de véritables métropoles transfrontalières

L'aménagement du territoire européen exige que les solidarités s'intensifient au niveau des espaces transfrontaliers. Or nos métropoles transfrontalières rencontrent des difficultés du fait des différences existant entre les législations en matière d'urbanisme, de fiscalité, de compétences des collectivités...

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'État d'organiser les mécanismes d'évaluation d'une telle expérimentation.

NOTE FLASH

Assemblée plénière

8 et 9 avril 2003

Jean-Claude BURY

Secrétaire confédéral de la
CFDTAu Conseil économique et
social :

- membre du groupe de la
CFDT

- vice-président de la
section des économies
régionales et de
l'aménagement du
territoire

- ancien membre de la
commission spéciale du
Plan

Autres fonctions :

- membre du Conseil
national de l'évaluation
- Ancien membre du
Conseil national
d'aménagement et de
développement du
territoire (CNADT)

Chevalier de l'Ordre
national de la Légion
d'honneurRapports et avis présentés
au nom du Conseil
économique et social :

- Rapporteur de l'avis sur
*l'évaluation de la politique
d'aides à la localisation
des activités dans les
zones de conversion*
(juillet 1994)

- Rapporteur de l'avis sur
*le projet de loi d'orientation
pour l'aménagement
durable du territoire (loi
Voynet)* (juillet 1998)

« **MÉTROPOLES ET STRUCTURATION DU TERRITOIRE** »

RAPPORTEUR : JEAN-CLAUDE BURY

Notre pays doit s'inscrire dans la dynamique mondiale de métropolisation en cherchant à en privilégier les aspects positifs et à en amplifier la force. A cet effet, il convient de faire émerger quelques grandes métropoles, points d'appui d'un système de plus en plus ramifié vers leur hinterland et vers l'Europe. C'est un enjeu essentiel pour l'attractivité de la France.

Nos métropoles n'ayant pas trouvé la place qu'elles méritent dans la nouvelle étape de la décentralisation, le Conseil économique et social propose cinq axes d'action :

- **Maîtriser le développement urbain**

Redensifier les centres-villes par une nouvelle maîtrise publique du foncier ; juguler l'étalement urbain en maintenant autour des grandes métropoles la « règle des 15 km » issue de la loi SRU ; freiner les phénomènes d'exclusion par des politiques de logement, d'équipements et de transports adaptées ;

- **Organiser la gouvernance**

Inciter toutes nos grandes métropoles à adopter la formule de la communauté urbaine définie par la loi Chevènement ; prévoir l'élection des membres du conseil communautaire au suffrage universel direct ; privilégier la conduite de projets de développement et faciliter les regroupements à l'échelle des aires métropolitaines ; renforcer les moyens des conseils de développement ; mieux utiliser le partenariat public-privé ; s'appuyer davantage sur les agences d'urbanisme ;

- **Redéfinir le partenariat métropoles/régions**

Inciter les régions à établir des schémas globaux et concertés, intégrant les métropoles ; les conduire à se resituer dans des espaces interrégionaux ; encourager les alliances et les réseaux de villes ; organiser une articulation correcte entre les divers instruments de prospective territoriale ;

- **Renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles**

Faire des grandes métropoles des interlocuteurs privilégiés dans les procédures de contractualisation ; leur faire conclure avec l'État des contrats d'objectifs pour une période de dix ans et portant sur des éléments structurants ; subordonner ces contrats à leur engagement de consentir un effort particulier en direction de leur hinterland, villes secondaires et pôles d'activité en milieu rural ;

- **Créer de véritables métropoles transfrontalières**

Inventer et expérimenter des outils juridiques et financiers de nature à favoriser la coopération dans les zones frontalières dans l'attente et avec la perspective de créer un véritable instrument de coopération de droit européen.