

La métropolisation, une démarche volontaire



“ Ainsi, dans l’articulation du TGV et de l’aérien, il y a un enjeu d’ouverture métropolitaine, que ce soit à l’échelle européenne ou à l’échelle mondiale. Cet enjeu concerne surtout des villes du second rang à l’échelle européenne, c’est-à-dire des villes qui n’ont pas les moyens de se doter d’un aéroport international, mais qui peuvent construire une accessibilité au niveau métropolitain si elles arrivent à s’arrimer à un grand hub aéroportuaire, dont Paris-Charles de Gaulle est le prototype, à condition d’avoir une interconnexion de qualité avec la gare TGV ou des services fréquents et à condition d’avoir un système ferroviaire qui réponde aux enjeux aériens. ”

Alain L’Hostis, chercheur à l’IFFSTAR.
Extrait des Rencontre(s) #3 de l’AURBSE, 16 juin 2011.

“ À Bordeaux, le réveil des logiques métropolitaines s’est fondé sur la construction de lieux identitaires où tout le monde se retrouve, comme le centre-ville ou les quais. Le tramway nous a vraiment servi, et il va continuer à nous servir de percolateur métropolitain. La politique mise en œuvre depuis une dizaine d’années maintenant — et poursuivie pour le nouveau corridor du tramway — a été de développer l’urbanisation, la reconquête des espaces publics autour du tramway, mais aussi de faire en sorte que le tramway serve vraiment de fil directeur à la diffusion de la métropole. ”

Jean-Baptiste Rigaudy, directeur général adjoint de l’AURBA.
Extrait des Rencontre(s) #1 de l’AURBSE, 7 octobre 2010.

“ À Rennes, les choses sont fondamentalement différentes. La ville de Rennes exerce, historiquement, une centralité très forte et est incontestablement le moteur, notamment économique. Cela a généré deux types d’attitudes : la peur des communes périurbaines « de se faire manger » et la conviction qu’heureusement la ville centre est là, car elle tire l’ensemble du territoire vers le haut. ”

Philippe Tourtelier, ancien député d’Ille-et-Villaine,
ancien président du Pays de Rennes.
Extrait des Rencontre(s) #2 de l’AURBSE, 7 avril 2011.

“ Pour la Normandie, on note qu’il y a les liens forts avec Paris, qu’il y a assez peu de liens avec le reste de la France, et que les aires urbaines de Haute-Normandie et de Basse-Normandie composent des systèmes distincts. ”

“ À l’échelle de la Haute-Normandie, les liens qui existent entre les aires urbaines dessinent un système où Rouen anime, polarise l’ensemble de la région, avec un barreau très puissant entre Rouen et Le Havre, qui confirme la réalité d’un fonctionnement intimement lié entre ces deux pôles. On observe une capacité du système rouennais à être en lien avec d’autres espaces en France : alors que le score du système urbain animé par Rouen est assez modeste en fonctions métropolitaines, l’insertion de Rouen à l’échelle nationale est en revanche assez bonne puisqu’on constate la présence de liens établis par les migrations et les liens économiques avec plusieurs grandes agglomérations dans différentes régions. ”

Philippe Matheron, chef de mission Métropoles à la DATAR.
Extrait des Rencontre(s) #10 de l’AURBSE, 25 septembre 2013.

“ Au-delà de l’identification au quartier, à la ville ou au village, il nous appartient de construire un sentiment fort d’appartenance à la métropole. L’attractivité de l’agglomération dépendra beaucoup de la capacité d’Amiens à reconstruire une véritable image de « ville ». La qualité résidentielle, le développement des fonctions métropolitaines et le positionnement par rapport à l’Île-de-France sont des éléments qui permettront à Amiens d’affirmer son statut de ville et capitale régionale. ”

Projet urbain métropolitain Amiens 2030.

Le processus de métropolisation n'est pas le résultat d'une évolution uniforme ou linéaire.

S'il est aisé de le qualifier, après en avoir observé les « marqueurs », il est plus difficile d'en mesurer l'intensité et la capacité de diffusion.

En premier lieu, quatre préalables peuvent être posés. La métropolisation est intimement liée à la globalisation de l'économie. Ces deux phénomènes s'alimentent mutuellement. Les études sur la métropolisation ont surtout cherché à mettre en évidence la participation des agglomérations et des systèmes urbains à la mondialisation, leur dimension de « ville globale » ou leur spécialisation dans la logique d'une division internationale de la production.

La métropolisation induit, dans une économie ouverte, nécessairement une compétition avant même de parler de coopération.

La métropolisation produit également des effets « en interne » sur l'organisation socio-spatiale.

La métropolisation est un processus qui, par nature, ne se limite pas aux systèmes institutionnels locaux, même si ces derniers en utilisent fréquemment le champ sémantique.

En retenant pour point de départ une définition simple de la métropolisation, à savoir « la concentration des fonctions stratégiques et de commandement dans un espace lui permettant d'étendre son influence et de s'inscrire dans un réseau », on en distingue clairement les différentes dimensions dialectiques. La métropole est-elle un statut ou un mouvement, est-elle concentration ou diffusion, est-elle économique ou sociale, doit-on la craindre ou l'encourager ?

La métropolisation est un mouvement bien plus qu'un statut

Parler de métropoles quelle que soit l'échelle retenue, mondiale, européenne, nationale ou régionale, induit d'établir un classement. Les travaux de géographes pour différents instituts nationaux d'aménagement du territoire ou pour l'Union européenne — comme les analyses multicritères d'économistes pour les agences de notation ou les cabinets de ressources humaines — considèrent les villes comme des objets autonomes

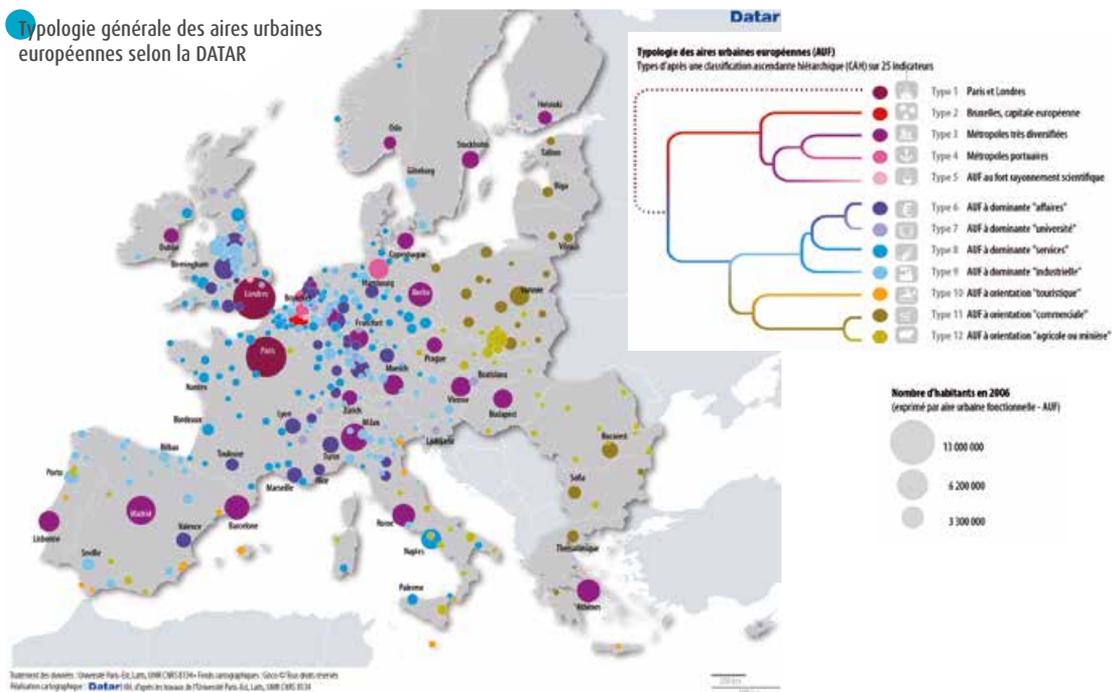
dont le degré de satisfaction à des critères est quantifiable, ce qui permet de leur attribuer une note ou un rang. Les différentes méthodologies utilisées comme les pondérations retenues conduisent à des visions ou des hiérarchisations d'autant plus contrastées qu'elles portent sur des agglomérations « moyennes ». Si les caractéristiques d'agglomérations comme Paris, Londres, New York, Shanghai... leur permettent à coup sûr de figurer en tête des classements avec le qualificatif de « ville-monde » et ceci avec une grande constance, les agglomérations européennes de 500 000 à 1 million d'habitants sont soumises à de bien plus grandes fluctuations. Très nombreuses, souvent très contrastées par leurs fonctions comme par leurs dynamiques, elles sont fortement dépendantes des critères retenus pour leur classement. Ces mêmes classifications sont elles-mêmes très liées au mode d'organisation territoriale du pays et à la représentation que l'on se fait d'un « ensemble urbain » selon qu'on retienne sa définition administrative, géographique ou sa capacité à structurer un réseau.

Ainsi, selon la DATAR, en 2012¹, Rouen se situe dans une catégorie d'aires urbaines dite « diversifiée à dominante service », comme 88 « aires urbaines fonctionnelles » européennes, dont 37 sont françaises. Leur population est en moyenne proche de 500 000 habitants, les services y sont fortement représentés et l'industrie conserve encore un poids notable. Cependant, ces aires urbaines sont peu spécialisées et relativement peu insérées dans les réseaux économiques, scientifiques ou culturels européens. Enfin, cet ensemble est particulièrement hétérogène. Pour la France, par exemple, il comprend un large éventail d'aires urbaines depuis Béthune jusqu'à Bordeaux.

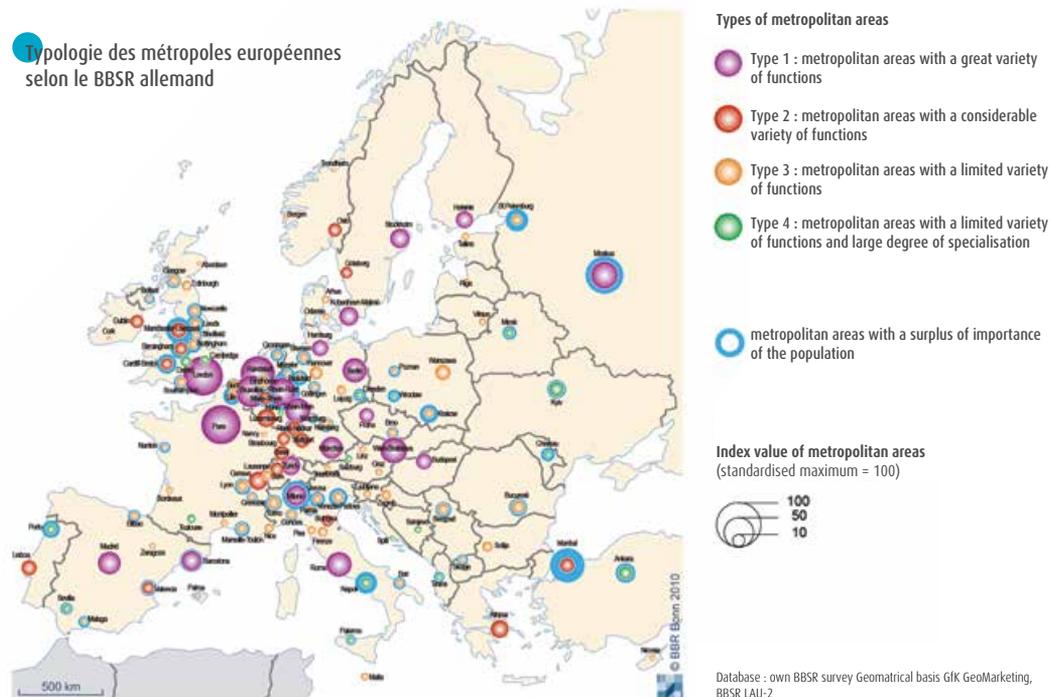
Au-delà du satisfecit ou des frustrations que peuvent représenter ces classements, ils sont des marqueurs nécessaires. Mais ces classements ne sont jamais statiques. La métropolisation étant une dynamique, il est pertinent de raisonner en tendances : regarder si Rouen progresse, s'améliore, gagne des places est tout aussi important que de décrire la place qu'elle occupe à un moment donné. Ainsi, si les métropoles sont des objets faciles à identifier, ce sont surtout des

1 Ludovic, Halbert, Patricia, Cécile, Denise, Pumain, Céline, Rozenblat, Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée. Paris : DATAR, 2012.

Typologie générale des aires urbaines européennes selon la DATAR



Typologie des métropoles européennes selon le BBSR allemand



objets mouvants. Par exemple, les agglomérations européennes qui ont connu les plus fortes progressions démographiques depuis une trentaine d'années sont précisément celles dont la taille se situe entre 500 000 et 1 million d'habitants, souvent proches du littoral, alors que les agglomérations multimillionnaires, notamment en Europe continentale, stagnaient ou perdaient des habitants. Dans une Europe moins continentale qu'on ne l'imagine, où plus d'un habitant sur deux vit à moins de 100 km de la mer, la taille comme la localisation géographique du bassin de vie de Rouen apparaissent comme des facteurs positifs sur le long terme. C'est pourquoi il est pertinent de considérer la métropolisation en tant que processus et non les métropoles en tant qu'objet fini.

La métropolisation produit à la fois de la concentration et de la diffusion

L'armature urbaine européenne, tout particulièrement en France, se caractérise par une concentration des emplois et des activités dans les cœurs urbains. Ce mouvement de polarisation s'accompagne d'une croissance de l'espace d'influence des agglomérations. En France, l'une des traductions de ce phénomène est l'étalement urbain. Sans représenter, en aucun cas, une exception, le bassin de vie de Rouen l'illustre parfaitement. Un quart de ses 300 000 emplois sont situés dans la ville centre, les trois quarts dans la métropole Rouen Normandie. Dans le même temps, on y observe un éloignement continu des ménages actifs, dont les trois quarts travaillent hors de leur commune de résidence (ils étaient 63 % en 1990). Par conséquent, cette évolution fait de tous les habitants du bassin de vie des « urbains », par leur mode de vie, quelle que soit la coloration parfois « rurale » des villages dans lesquels ils ont élu domicile.

Le processus de métropolisation trouve ainsi les voies de sa diffusion, bien au-delà des périmètres administratifs, dessinant une nouvelle géographie, toujours mouvante. Il vient ainsi assembler des espaces à la morphologie hétérogène, avec l'impérieuse nécessité d'en permettre le fonctionnement à défaut de pouvoir

réaliser la synthèse entre l'urbain revendiqué et le rural idéalisé.

Dans cet espace, formant un unique bassin de vie du point de vue des habitants, mais composé de multiples intercommunalités du point de vue institutionnel, l'intensification du dialogue entre les collectivités territoriales passe par un lieu fédérateur permettant la libre expression et la libre proposition. C'est un préalable indispensable à la coproduction d'un projet partagé qui a toute son utilité lorsqu'il s'agit, par exemple, d'accueillir sur un territoire donné, une grande infrastructure ou bien d'améliorer le quotidien des habitants en matière d'accès à l'emploi ou de déplacements.

La métropole est avant tout une aventure sociale

La métropolisation pose avec une grande acuité la question de la création de richesses, mais aussi de leur concentration et donc de leur répartition. La question métropolitaine n'est pas uniquement économique, elle est également sociale. De ce point de vue, l'utilisation de critères de performance et de création de richesses pour caractériser et classer les métropoles rend l'outil de mesure incomplet. En effet, celui-ci peut surévaluer les valeurs positives de la métropolisation et en minimiser les effets négatifs, comme l'exclusion sociale et territoriale, ou certains phénomènes de paupérisation et de précarisation des populations les plus fragiles. Or, la recherche de la performance et l'ambition de progresser ne portent pas en germe le développement social. Cette capacité « redistributive » de la métropolisation ne lui est pas intrinsèque. C'est pourquoi le processus de métropolisation doit aussi être mesuré par des indicateurs de « cohésion sociale » et s'accompagner de politiques de régulation et de solidarité. Il doit aussi être évalué au moyen d'indicateurs de « qualité de vie ». Ces critères qui valorisent l'action des collectivités territoriales dans la durée sont également utilisés par de grands cabinets internationaux de ressources humaines qui guident l'implantation d'entreprises. Ils élargissent leur analyse au-delà des stricts indicateurs économiques et prennent en compte l'exercice de la citoyenneté, le système de santé, le système

éducatif et scolaire, les grands services urbains et notamment les transports, la qualité de vie, la qualité environnementale...

Ces critères sont utilisés dans le cadre de stratégies continentales, voire mondiales, pour différencier des métropoles aux profils contrastés. Toutefois, ils ont également leur pertinence à des échelles plus réduites, européenne ou nationale, pour départager des aires urbaines dans le cas d'implantations d'établissements de portée plus « régionale ».

D'autre part, la question métropolitaine étant affaire de dynamique et de mouvement, il est tout à fait pertinent d'intégrer cette dimension au projet stratégique territorial. Ce fut le cas pour le Grand Lyon, qui avait posé comme objectif de figurer dans le « Top 15 des villes européennes », au début des années 2000. Cela ne prétend pas résumer la totalité de l'action publique, mais permet d'établir une ambition de long terme dont on pourra mesurer les étapes successives de réalisation.

Une telle démarche a aussi pour vertu de mobiliser l'ensemble des politiques publiques et pas uniquement celles dédiées au développement économique. L'ambition métropolitaine est alors partie prenante du projet de la collectivité et nourrit l'ensemble des politiques sectorielles, transports, services urbains, habitat, environnement...

Enfin, la dimension collective, l'appropriation par les habitants de « l'état d'esprit métropolitain » comme le sentiment d'appartenance sont une condition majeure de réussite. En effet, la participation des habitants, comme des acteurs économiques, au débat local qu'une telle ambition doit susciter témoigne de leur capacité à adapter les comportements, les attentes ou les revendications à cette nouvelle donne. Leur engagement constitue un sérieux relais aux politiques publiques, à condition que soient identifiés préalablement les éventuels points de blocage. Les évolutions récentes du débat local, tel qu'il a été porté dans de nombreuses collectivités en France, montrent que les questions peuvent être appréhendées dans leur globalité par nombre d'acteurs. Ils s'investissent au-delà de leur strict domaine d'expertise, économique, environnemental, social... C'est la fin du « domaine réservé ».

La métropole porte en elle la responsabilité du dialogue avec son environnement

Cette question est permanente. En période de croissance où la métropole peut être distributive, coopérative, mais aussi en période de crise économique où elle ne doit pas apparaître comme celle qui assécherait son espace d'interaction.

Cet espace d'interaction résulte de l'intensité de rayonnement de la métropole (il peut donc être régional, inter-régional, national, ou transfrontalier) ainsi que des liens de coopération tissés par les métropoles entre elles ou avec des agglomérations de rang plus faible.

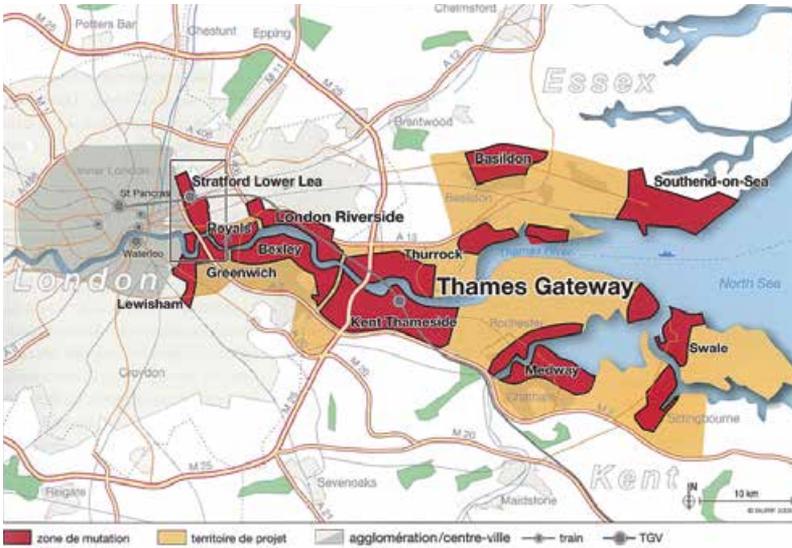
L'armature urbaine européenne est favorable aux coopérations, compte tenu de la relative proximité des métropoles entre elles. L'Europe est un continent urbain dans lequel se concrétisent de nombreux exemples d'ensembles métropolitains ou de coopérations renforcées. C'est le cas en Allemagne des régions métropolitaines Rhein-Ruhr ou Rhein-Main, aux Pays-Bas de la Randstad, en Grande-Bretagne de Thames Gateway, qui forment des ensembles cohérents dont la gouvernance est souvent spécifique, ainsi que de systèmes bi ou multilatéraux comme l'Øresund (Copenhague-Malmö), ou la région urbaine de Lyon.

On retrouve en France d'autres exemples de processus engagés, comme la coopération métropolitaine Loire-Bretagne, le Sillon Lorrain, ou bien des réflexions de plus longue portée à l'exemple de l'Eurorégion Barcelone-Bilbao-Bordeaux-Toulouse. De telles initiatives sont généralement thématiques et visent à renforcer des liens dans certains domaines comme la production, l'enseignement, la recherche ou la culture, en partant souvent du constat de relations déjà existantes entre les entreprises, les universités...

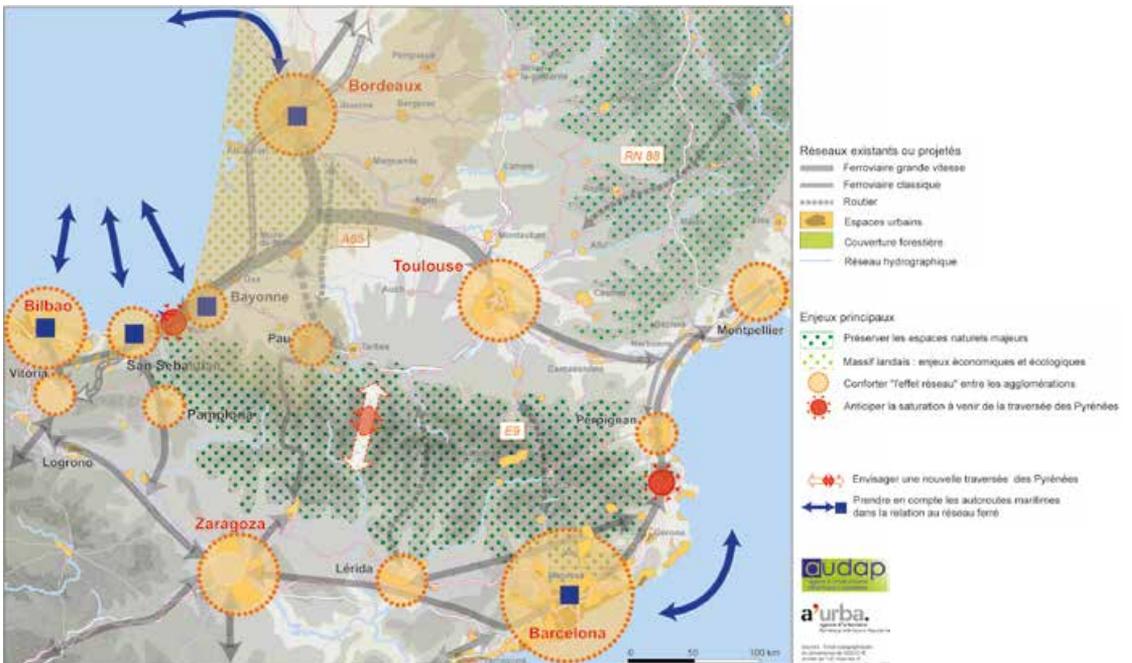
Le bassin de vie de Rouen est, à plus d'un titre, en capacité de s'inscrire dans cette dynamique de dialogue et de coopération.

En premier lieu, il se situe au cœur de la Normandie dont il constitue le premier ensemble urbain, avec un habitant sur cinq, près d'un emploi sur quatre et 43 % des étudiants de l'enseignement supérieur.

Situation du projet Thames Gateway à Londres et dans le Grand Sud-Est



Construire l'Eurorégion transfrontalière



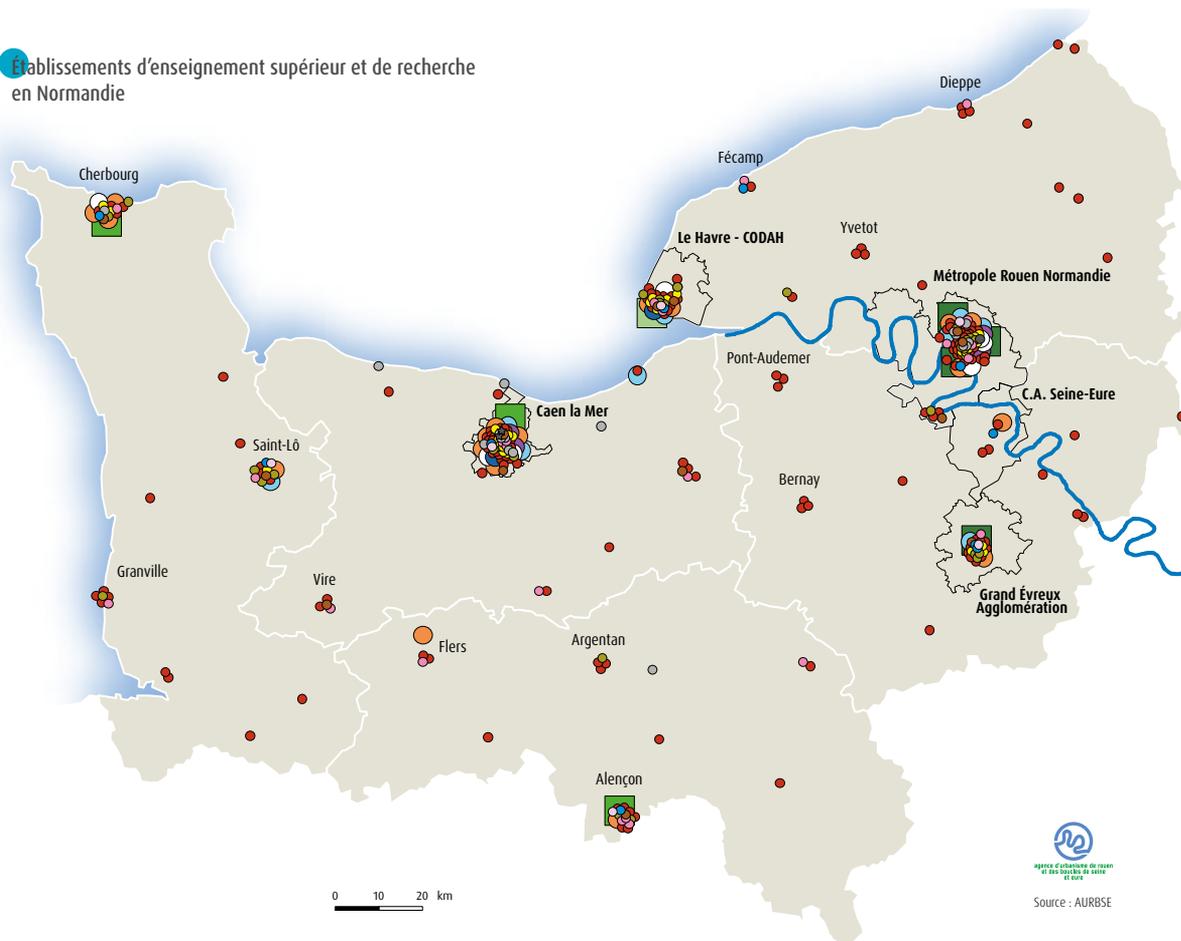
En deuxième lieu, et pour certaines thématiques, le bassin de vie de Rouen peut conforter des démarches de coopération avec d'autres pôles urbains, à une échelle inter-régionale. C'est dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et des pôles de compétitivité que certaines démarches exemplaires pourraient en inspirer d'autres.

La Normandie dispose d'un très fort potentiel en matière d'enseignement supérieur avec près de 90 000 étudiants (dont 38 500 dans le bassin de vie de Rouen) répartis dans 350 établissements (dont une centaine dans le bassin de vie de Rouen). Au-delà du nombre, cette offre est

significative tant par la diversité des formations proposées que par l'excellence de certaines d'entre elles. Elle réunit ainsi, dans le cadre d'une communauté d'universités et d'établissements succédant au PRESS, 16 établissements proposant 750 formations pour 67 000 étudiants, 8 écoles doctorales pour 2 200 doctorants, 150 structures de recherche pour 4 300 enseignants-chercheurs.

Le bassin de vie de Rouen est également concerné par trois pôles de compétitivité, dont la nature même est de structurer des réseaux : Cosmetic Valley dédié aux produits cosmétiques, Nov@log dédié à la logistique, et Mov'eo dédié à l'automobile et aux systèmes de trans-

Établissements d'enseignement supérieur et de recherche en Normandie



ports du futur. Ce dernier peut être détaillé ici, à titre d'exemple, puisqu'il réunit les régions Normandie et Île-de-France. Il rassemble 343 membres, représente 70 % de la recherche et développement automobile en France, compte 291 projets labellisés pour un effort de R&D de 1,3 milliard d'euros, 148 projets de R&D retenus pour des financements publics pour un effort de R&D de 722 millions d'euros, et 4 projets territoriaux et structurants labellisés.

En troisième lieu il convient de citer, pour être tout à fait complet, l'échelle de coopération de la vallée de la Seine qui fait l'objet de développements plus détaillés,

dans l'article « La vallée de la Seine, une vision à 360° » (voir page 111).

Les faits et chiffres réunis ici tendent à illustrer les multiples dimensions de la métropolisation : il s'agit d'un mouvement animé par une démarche volontaire initiée par les collectivités, fédérant l'ensemble des acteurs au service du développement, et partagée par les habitants. C'est la recherche d'un équilibre permanent entre ces différentes forces qui permet l'émergence et l'épanouissement d'un véritable projet métropolitain.

> Sélection bibliographique

Motte, Alain (coord.),
Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains.
 Paris : Economica. Anthropos, 2007.
 Masboungi, Ariella (Dir.), **Estuaire Nantes-Saint-Nazaire. Écométropole mode d'emploi.** Paris : Le Moniteur, 2012.

Ascher, François, **Métapolis ou l'avenir des villes.** Paris : Odile Jacob, 1995, 2010.

Bourdin, Alain, Prost, Robert (Dir.), **Projets et stratégies urbaines.** Paris : Parenthèses, 2009.

A'urba, **De la ville à la métropole. 40 ans d'urbanisme à Bordeaux.** Bordeaux : A'urba - le festin, 2011.

Vermeylen, Paul, **Le temps de la métropole.** Paris : L'Harmattan, 2014.

Types d'établissements

-  Université de Rouen
-  Université de Caen Basse-Normandie
-  Université du Havre
-  École d'ingénieur
-  École de commerce et de management
-  Institut d'études politiques (IEP) - antenne
-  Centre médical spécialisé / CHU
-  École d'art et de culture
-  École d'architecture
-  École paramédicale ou sociale
-  Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) / ESPE
-  Institut universitaire de technologie (IUT)
-  Section de techniciens supérieurs (STS)
-  Classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE)
-  Organisme de recherche
-  Très grande infrastructure de recherche
-  Structure de diffusion de technologies
-  Autre type d'établissement

NB : par souci de lisibilité, la présence de plusieurs établissements universitaires dans une même commune est indiquée par un symbole unique.