

La proximité avec une métropole : entre atout et handicap pour les territoires voisins

18/09/2018 | Virginie Fauvel

Aménagement du territoire | Organisation territoriale - Elus

Quatre étudiants de l'école urbaine de Sciences Po Paris ont établi une analyse comparée entre les métropoles de Lille, Toulouse et Nantes dans leurs coopérations avec les territoires voisins, questionnant la perception qu'élus et cadres administratifs ont de ces relations.

Concernant les métropoles, rien n'est automatique. Une étude comparée de quatre étudiants de l'école urbaine de Sciences Po Paris, présentée le 4 septembre lors d'une table-ronde organisée par l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et réalisée en partenariat avec la Banque des Territoires, tord le cou à quelques idées reçues. Notamment celle selon laquelle un soutien à la croissance des métropoles va naturellement de pair avec un rayonnement de leur dynamisme sur les territoires voisins, par effet d'entraînement. Postulat qui était pourtant le point de départ de la loi Notr (2015) ou de la signature du pacte État-métropoles (2017). Cet effet, loin d'être systématique, serait même globalement limité, selon les travaux du laboratoire de recherche ÉconomiX relayés par une note de France Stratégie publiée en novembre 2017.

Système en étoile, auto-centré ou propice à la coopération

Le but de l'étude est de questionner "la perception que les élus et cadres administratifs ont de ces systèmes urbains, et les stratégies coopératives qu'ils mettent en place". Trois configurations métropolitaines ont été retenues.

Le système toulousain est intéressant car le "terrain offre l'exemple d'une métropole à la ville-centre prédominante [...] et intégrée au cœur d'un système en étoile avec des transferts importants, notamment de masse salariale". Il fédère 37 communes, 746.900 habitants, 435.300 emplois, 1.630 habitants /km², 458 km². Le budget en 2017 était de 1,241 milliard d'euros.

Souvent cité comme un écosystème territorial propice à la coopération, qui explique en partie sa bonne résilience à la crise économique de 2008, le bassin métropolitain nantais compte quant à lui 24 communes, 619.200 habitants, 331.900 emplois, 1.183 habitants / km², 523 km². Son budget en 2017 était de 1,2 milliard d'euros, dont 436 millions d'euros consacrés à l'investissement. Selon le rapport de France Stratégie, la métropole partage sa dynamique d'emploi avec les territoires qui l'entourent.

Enfin, Lille et son archipel urbain et industriel pèsent plus lourd : 90 communes, 1.139 900 habitants, 509.800 emplois, 1.760 habitants / km², 648 km². Son budget était de 1,125 milliard d'euros en 2017. La métropole lilloise présente "un intérêt indéniable pour observer la mise en place de stratégies coopératives dans un contexte a priori institutionnellement fragmenté et économiquement fragilisé", notent les auteurs, qui évoquent une image de "métropole à dynamique auto-centrée".

Contexte historique

Souvent cités par les personnes interviewées dans le cadre de cette étude, les schémas de planification, les instances de dialogue, les agences d'urbanisme, les contrats et les institutions pouvant servir de médiateur (telles que la région ou le département) ainsi que les syndicats mixtes apparaissent comme les principaux instruments de coopération.

Les quatre étudiants ont toutefois démontré que le contexte historique local joue un rôle capital dans la manière dont les acteurs s'approprient ces outils. Ainsi à Nantes, la Loire a façonné un ensemble commercial complémentaire entre un arrière-pays agricole fournisseur en denrées alimentaires et le port de Saint-Nazaire, ouverture atlantique permettant leur exportation. A Toulouse, l'élément marquant est plutôt la couronne de villes moyennes situées à une heure de la métropole qui a conduit à ce système en étoile structuré en partie par l'industrie aéronautique et l'implantation de sous-traitants à Rodez, à Figeac, ou dans le département du Gers. A Lille, le caractère transfrontalier de la ville oriente une partie des échanges vers l'Europe mais le système urbain est indissociable de son histoire industrielle et du bassin minier.

Appropriation plus ou moins forte du vocable

Les auteurs de l'analyse comparée relèvent aussi que "les discours sur l'affirmation des fonctions métropolitaines" font "l'objet ou pas d'une appropriation plus ou moins forte de la part des territoires avoisinants". À Nantes, " l'alliance des territoires " portée par Johanna Rolland, présidente de la métropole, s'est largement diffusée, notamment au sein du pôle métropolitain Nantes-Saint Nazaire. À Toulouse, mais aussi et surtout à Lille, l'argumentaire sur la centralité de la métropole et le renforcement des fonctions métropolitaines supérieures fait l'objet d'une plus grande prudence de la part des acteurs locaux.

Démocratie du sommeil

L'étude s'attèle également à la question des déplacements réguliers entre métropoles et territoires alentours, qui soulèvent le problème de "la démocratie du sommeil". Il s'agit d'après l'étude "de l'inadéquation entre zones économiques productives et résidentielles, ce qui pose la question du rééquilibrage économique entre communes de résidence et d'activité". "L'accueil des populations provenant de la métropole pose en effet des questions très différentes pour les territoires périphériques selon qu'il s'agit de ménages modestes, chassés par un foncier élevé, ou de cadres métropolitains attirés par des espaces périurbains ou ruraux", concluent les auteurs.

LIRE AUSSI

Environnement - **Transition énergétique : France Stratégie délivre des conseils aux collectivités** 31/10/2017

Les métropoles, locomotives de leur territoire ? Pas toujours ! 17/07/2017