



***Construire
la métropole régionale :
la Lorraine ne peut plus
attendre !***



***Séance Plénière du Conseil Economique et Social de Lorraine
20 Mars 2009***

Composition du Groupe de travail

Président

Claude LELIEVRE

Comité de pilotage

Annie DRANT
Raymond BAYER
Claude BERTSCH
Philippe BURON PILÂTRE
Pierre CHARLES
Jean-Raymond FAIVRE
Bertrand GOSSELIN
Arnould DE LESSEUX
Gilbert KRAUSENER
Robert MERTZ
Patrick MEYER
Alain MISSOFFE
Jean-Marie ROBERT
Alain SALVI
Charles TORDJMAN

*Assistés de Véronique CERUTTI, Directrice des études
au Conseil Economique et Social de Lorraine*

SOMMAIRE

Introduction

p 5

Synthèse : Metz et Nancy, en recul dans le classement national des aires urbaines, doivent engager une nouvelle stratégie de rapprochement

p 6

I - L'enjeu de la métropolisation en Lorraine : un thème de réflexion qui a marqué le débat régional

p 8

1. Un questionnement continu...
2. Une problématique qui reste toutefois d'actualité dans le débat régional
3. Le CES a livré plusieurs contributions sur le sujet

II – Le diagnostic lorrain : économie, territoire, stratégie d'acteurs toujours en question

p 14

1. Nouveau décrochage depuis 2000 : le diagnostic économique reste préoccupant
2. Territoire : une double fracture territoriale qui se précise (urbain/rural/industriel – Nord/Sud)
3. Stratégie d'acteurs : Une Lorraine toujours divisée dans l'approche stratégique de son développement (l'éternel enjeu de la gouvernance...)

III – Le choix de la métropolisation en Lorraine : des enjeux à réactualiser pour l'avenir

p 21

1. De nouvelles perspectives pour des métropoles « moyennes » en réseau
 - Un retour sur le « concept » et les définitions...
 - Une place pour les villes moyennes dans le processus de métropolisation
2. Le phénomène économique de métropolisation est au cœur des performances des territoires (des régions)
3. Une nécessaire réforme institutionnelle pour mettre en adéquation territoire de développement économique et territoire institutionnel
 - Volontarisme politique et « entrepreneuriat urbain » : deux clés de la qualité du développement des métropoles
 - La responsabilité économique de la métropole dépasse son cadre territorial institutionnel
 - Un débat dans l'actualité de la réforme institutionnelle
4. Dynamique transfrontalière : une Lorraine leader, co-leader ou simple acteur périphérique ?
5. Une dimension nouvelle de stratégie d'aménagement du territoire face à des enjeux accrus de développement durable

IV – Des hypothèses pour notre avenir...

p 43

- Une métropole bipolaire en Lorraine : un postulat qui devient exigence
 - Donner corps à la bipolarité métropolitaine : une organisation à inventer pour donner enfin un temps d'avance à la Lorraine
 - La question des solidarités territoriales : une métropole au service de la Lorraine tout entière, une métropole « lorraine avant tout »
 - La question de l'Espace central
 - Le champ stratégique transfrontalier : l'échelle d'une vraie perspective de rayonnement international pour la Lorraine avec ses partenaires

Page finale sur quelques définitions essentielles

Introduction

Le rapport qui suit concentre la présentation, selon le CES, des enjeux réactualisés du processus de métropolisation en Lorraine, sujet omniprésent depuis quelques dizaines d'années dans le débat régional (*une première partie constitue **un rappel des réflexions et initiatives sur ce sujet***).

Le CES avait souhaité, dans le cadre d'un partenariat avec l'INSEE, actualiser les indicateurs du développement métropolitain (les derniers éléments qualitatifs précis sur ce thème remontant au recensement 1999). Hélas, les indicateurs spécifiques de la métropolisation, qui se fondaient notamment sur la définition de fonctions et d'emplois métropolitains supérieurs, font l'objet d'une profonde refonte. En outre, le processus d'étalement urbain contribue à répartir la croissance démographique (qui constitue un des signaux de la dynamique induite par la métropolisation) sur plusieurs bans communaux dans le cadre des « aires urbaines », ce qui demande un traitement statistique particulier intégrant les flux de déplacement domicile-travail.

Ainsi, et dans les conditions actuelles d'exploitation du dernier recensement, nous ne disposons pas encore de données statistiques suffisamment fines pour dresser aujourd'hui un diagnostic précis et comparatif (avec les autres métropoles nationales) de la dynamique métropolitaine lorraine depuis le recensement de 1999. Quelques éléments sont toutefois perceptibles sur les **tendances d'évolution de l'ensemble du territoire régional** (*deuxième partie de diagnostic global*) qui nous ont permis **d'actualiser les enjeux régionaux de la métropolisation** (*troisième partie*) et de livrer quelques **hypothèses de travail pour l'avenir** d'une métropole lorraine (*quatrième partie*).

Le travail présenté dans ce rapport est une première étape pour le CES. Il avait déjà vocation de réactualiser les enjeux de la métropolisation régionale et de définir ce phénomène dans son actualité du XXIème siècle. Nous insistons sur le fait qu'il introduit des pistes de travail qu'il nous appartiendra d'approfondir.

Ce rapport a vocation d'être un outil de la réflexion et du débat que notre groupe de travail veut engager, dans une deuxième phase, avec les acteurs impliqués.

Le message du CES : Metz et Nancy, en recul dans le classement national des aires urbaines, doivent engager une nouvelle stratégie de rapprochement

Nous souhaitons insister sur un point pour introduire ce nouveau débat de notre Assemblée et avons choisi de présenter d’emblée **un indicateur qui éclaire sur le redressement stratégique que nos grandes villes doivent opérer.**

Selon de premiers éléments de l’INSEE dans le cadre de notre partenariat et sur la base de la redéfinition des éléments statistiques, **entre 1999 et 2006, les aires urbaines de Metz et de Nancy sont en recul dans le classement national dans quasiment toutes les fonctions économiques identifiées.**

Nous en retiendrons, dans le tableau ci-dessous, quelques exemples particulièrement symboliques de 3 (sur 15) fonctions métropolitaines.

Il est noté notamment que le domaine **conception-recherche** a été à l’origine d’à peine quelques 600 créations d’emploi à Metz comme à Nancy sur la période, alors que dans le même temps des villes comme **Strasbourg créait 2 500 emplois et Rennes 3 800...**

Fonctions	Rang parmi les aires urbaines nationales			Gains d’emplois
	1982	1999	2006	1982 - 2006
NANCY				
Commerce interentreprises	10	14	17	700
Conception, recherche	13	16	19	550
Prestations intellectuelles	16	16	17	1 450
METZ				
Commerce interentreprises	16	17	23	1 750
Conception, recherche	19	23	27	600
Prestations intellectuelles	18	18	16	1 800

D'autres indicateurs, démographiques, pourraient attester du même diagnostic de la faible dynamique de développement induite par les deux grandes villes lorraines. Les projections à venir ne redressent pas ce paysage et le voisinage luxembourgeois accentue le constat d'un net décalage de croissance comparativement aux autres pôles urbains.

Pour autant il nous semble également que **des indices de renouvellement urbain (à la lumière de grands projets ou encore grâce à la connexion TGV) peuvent ouvrir la voie à une nouvelle phase.** Le **développement frontalier** lui-même contribue à mettre la Lorraine en mouvement et à rendre son territoire stratégique pour capter les effets d'une région transfrontalière très dynamique. Enfin le **concept de réseau de villes**, la place donnée aux **métropoles moyennes** dans la stratégie de développement européenne et la promotion de régions métropolitaines sont susceptibles de dessiner de nouveaux horizons.

La Lorraine ne peut passer à côté de cette nouvelle opportunité. Pour le CES toutefois, **c'est l'enjeu du rapprochement effectif de Metz et Nancy qui continue à constituer le socle de la métropolisation lorraine.** C'est l'existence d'une métropole bipolaire intégrée qui permettra à la Lorraine **d'exister dans un nouveau paysage territorial national** qui pourrait tendre à promouvoir le développement de grandes aires métropolitaines. C'est cette même construction bipolaire qui doit placer les acteurs lorrains dans le territoire transfrontalier au rang de **partenaires à part entière du développement et non d'acteurs périphériques à une dynamique luxembourgeoise.**

Pour relever ces défis, le CES suggère plusieurs hypothèses d'action autour de 5 points (partie finale de ce rapport) :

1. l'exigence d'une métropole bipolaire : un postulat qui devient une exigence
2. donner corps à cette métropole bipolaire par un système de gestion à inventer pour donner un temps d'avance à la Lorraine
3. s'attaquer à la question des nécessaires solidarités territoriales en créant une métropole « lorraine avant tout »
4. faire de l'espace central l'élément d'une identité métropolitaine spécifique
5. investir le champ stratégique transfrontalier comme échelle d'une vraie perspective de rayonnement international

I - L'enjeu de la métropolisation en Lorraine : un thème de réflexion qui a marqué le débat régional

Du concept des « métropoles d'équilibre » (années 1960), au baptême d'un « Espace Commun » (2008), en passant par le Sillon Lorrain (2005)... : l'analyse de la dynamique de métropole et de ses enjeux n'est pas un sujet nouveau, ni en Lorraine, ni pour le CES

1. Un questionnement continu...

« Métropole Lorraine »... le terme renvoie en effet immédiatement à une étape marquée de l'histoire de la Lorraine, qui s'inscrit dans l'histoire nationale de l'aménagement du territoire au travers de la politique dite des « **métropoles d'équilibre** »¹ (années 1960 – 70). Cette politique visait à renforcer l'émergence de pôles urbains régionaux afin de remédier à l'hyper centralisme parisien.

C'est bien à cette époque que l'idée **d'une métropole lorraine Nancy-Metz**² a pris forme, notamment accompagnée par l'Etat par l'implantation symbolique à Pont-à-Mousson de structures régionales (ex OREAM³, devenu depuis EPML puis EPFL⁴, localisation du Service d'Etudes du Secrétariat Général aux Affaires Régionales, le SESGAR). Cette décision d'implantation était censée engager une **dynamique d'aménagement et de répartition d'activités « connectant » matériellement Nancy et Metz, construisant de fait une vocation spécifique au pôle urbain mussipontain.**

L'équation paraissait effectivement simple : parallèlement au constat (déjà identifié) du poids du phénomène urbain dans les dynamiques de croissance économique et d'attractivité territoriale, la situation de la Lorraine présentant deux grandes villes situées à 50 km de distance pouvait apparaître comme un avantage régional spécifique (*et même différenciant*).

¹ A la même époque : création de la DATAR (1963) et désignation de 8 « métropoles d'équilibre » (Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire...)

² Notons cependant que Metz a œuvré à cette époque pour être effectivement rattachée à ce dossier national « métropole d'équilibre » aux côtés de Nancy : auparavant seul Nancy émergeait réellement sur la carte métropolitaine....

³ OREAM : Organisations d'Etudes d'Aménagement des Aires Métropolitaines, créées en 1967

⁴ EPML (Etablissement Public de la Métropole Lorraine) ; EPFL (Etablissement Public Foncier Lorrain). La mission de cet établissement dépasse largement le cadre de l'aire métropolitaine, il est un outil foncier régional au service des collectivités publiques, notamment (mais non exclusivement) actif dans les opérations de gestion et de reconversion des friches industrielles.

Ce rapprochement stratégique (quelque part commandé par la volonté d'existence de Metz⁵ dans l'ordonnancement national) était donc de nature à structurer un pôle urbain lorrain trouvant toute sa place dans le schéma national des métropoles régionales.

Cet objectif de connexion et de complémentarité ne s'est pourtant pas concrétisé. Le concept de métropole Nancy-Metz a même été remis en cause assez vite par le développement « autonome » et quelque part divergent, sinon concurrent, des 2 grandes villes lorraines (notamment Nancy vers le Sud et Metz vers le Nord et l'Est).

Il faut noter que la politique des « métropoles d'équilibre » à l'échelle nationale qui correspondait à une conception d'aménagement du territoire pilotée par le niveau central, s'est accompagnée d'actes significatifs de déconcentration fonctionnelle (Ecole de la Santé Publique à Rennes, Ecole Nationale de la Magistrature à Bordeaux, Centre National d'Etudes Spatiales à Toulouse...) Elle a cherché à identifier des vocations pour chacune des métropoles (Nancy et Metz ayant dans ce cadre une vocation industrielle marquée). Cette politique est pourtant aujourd'hui analysée comme un semi échec : du fait de dissensions locales, d'un manque de soutien à la hauteur des ambitions sur le long terme, de la crise des années 1970 qui a constitué un frein aux investissements. Pour autant, il est constaté que cette politique a pu être un point de démarrage à des dynamismes locaux qui se sont avérés porteurs...cela n'a pas été le cas en Lorraine...

2. Une problématique qui reste toutefois d'actualité dans le débat régional

Au-delà de ce premier échec du concept, il faut néanmoins reconnaître que **l'idée de métropole Nancy-Metz connecté par un espace « central » a marqué et continue à marquer les esprits et à nourrir le débat régional** : après la réalisation très concrète d'infrastructures majeures sur cet espace⁶, la volonté de développer la fonction de centre culturel régional de l'Abbaye des Prémontrés, siège par ailleurs de la Direction Régionale du Tourisme, et le questionnement continu sur le thème des vocations de l'espace central, la récente⁷ « Initiative Régionale pour l'Espace Commun » du Conseil Régional de Lorraine relance l'objectif d'une « métropolisation » qui s'appuierait sur la dynamisation d'un espace régional intermédiaire élargi, espace dit « commun » du fait de ses fonctionnalités au service de tous les territoires régionaux et de la Lorraine toute entière (que ce soit par ses vocations d'accueil des infrastructures de connexion au territoire national et international, de tourisme et de loisirs ou encore de cadre de vie, mais aussi de creuset de nouvelles activités économiques).

⁵ Voir note N°2 ci-dessus : c'est Nancy qui détenait les fonctions régionales historiques (Enseignement Supérieur, Directions régionales de l'Etat comme le Rectorat, Santé avec le CHU...) et Metz s'est manifestée pour revendiquer sa place dans le processus national engagé

⁶ Inauguration de l'Aéroport Metz-Nancy-Lorraine à Louvigny en 1991, ouverture de la gare Lorraine TGV à Louvigny en 2007

⁷ Séance Plénière du CRL de Novembre 2008

Il faut noter également que, dans les années 2000, un autre concept de soutien à la « métropolisation », initié par l'Etat au travers de la DIACT et donnant naissance à **l'association du « Sillon Lorrain »**, développait une approche stratégique assez différente, fondée non sur une conurbation mais sur une dynamique de coopération en réseau des 4 villes lorraines situées le long de l'axe de la vallée de la Moselle, colonne vertébrale de la dynamique régionale. Nous reviendrons plus tard sur ce concept.

Tout au long de cette période le sujet de la métropolisation, quels que soient ses angles d'attaques, a donc suscité débats, projets, initiatives, critiques. Le CES a lui-même livré plusieurs contributions sur le sujet à l'occasion de ces travaux...

3. Le CES a livré plusieurs contributions sur le sujet

Le discours du CES autour du thème de métropole

1. Janvier 1988, contribution du Comité⁸ Economique et Social de Lorraine à la planification régionale (2^{ème} Plan Lorrain 1988-1993) : la métropolisation n'est pas plébiscitée par le CES mais l'idée est portée par les exécutifs Etat et Région

La priorité du CES en terme d'action publique de développement régional se porte plus sur l'accompagnement direct des entreprises et de soutien à l'activité économique. La dynamique des villes ne semble à ce moment pas perçue comme l'objectif stratégique réellement central. L'action régionale (Etat + CRL) en fait cependant un des thèmes importants des objectifs de planification que l'avis du CES se doit de prendre en compte. En terme d'aménagement du territoire, le discours de l'Assemblée est alors déjà écartelé entre des choix stratégiques sinon opposés, du moins un peu concurrents en termes d'affectation des moyens... Ainsi, le CES prenait acte de la politique régionale de « pôle de croissance » en faveur de la « dynamisation » de la métropole Metz-Nancy, et par extension du sillon mosellan ». Il notait la volonté régionale visant à ce que cette politique entraîne « un effet de développement qui, pris en relais par les villes-centres des 17 zones d'emplois, se répercuterait sur l'ensemble du territoire ». Le CES affirmait néanmoins fortement (déjà pourrait-on dire) la nécessité parallèle d'une « politique de reconquête de l'espace lorrain » avec deux objectifs : lutter contre une Lorraine « à deux vitesses » (pointant déjà aussi le risque de déséquilibre entraîné par la dynamique transfrontalière), pallier l'incertitude (temporelle et matérielle) des retombées du développement du « pôle de croissance » sur le redéveloppement de territoires en difficulté face à la crise industrielle.

2. 1993 : seconde étape mais premier rapport de prospective...

Engagé parmi les « pionniers » de la démarche scientifique de réflexion prospective, le CES de Lorraine avait livré dès 1993 un premier rapport se projetant aux horizons « **Lorraine 2003** » :

- l'analyse du déséquilibre de développement des territoires (démographie et emploi) est centrale de même que celui d'une **Lorraine écartelée** entre des forces d'attractivité extérieures (Ouest vers Ile de France, Nord vers Luxembourg et Sarre, Est vers Alsace, Sud vers Rhône Alpes),
- ce travail pointait cependant **plus précisément l'enjeu de la dynamique d'une « métropole régionale »** avec quelques ratios et constats qu'il est intéressant de rappeler, qui stigmatisent déjà un retard et qui interrogent aussi une réalité peut-être surestimée quant à la dynamique effective de métropolisation :

Rapport prospective du CESR « Lorraine, horizon 2003 » : ratios et constats de 1993...

Une capitale régionale à très faible effet d'agglomération

La Lorraine détenait le record du plus faible ratio de la population agglomérée dans la zone d'emploi de la capitale régionale par rapport à la population régionale totale. Par rapport à des situations moyennes oscillant entre 18 et 25%, on repère dans le champ Grand Est :

- Metz/Lorraine : 11,2%
- Dijon/Bourgogne : 19%
- Reims/Champagne-Ardenne : 22%
- Besançon/Franche-Comté : 19%
- Strasbourg/Alsace : 29%

Une faible interaction entre les deux grandes villes régionales et un faible degré d'imbrication des deux systèmes urbains : questionnement sur la pertinence d'une métropole Metz-Nancy...

« L'effort pour mettre en connexion ou en synergie les deux systèmes est sans doute beaucoup plus lourd et difficile qu'on aurait pu le penser a priori »...La logique « intellectuelle » visant à fédérer une synergie Nancy – Metz ne semble donc pas correspondre à des flux concrets d'échange, le rapport pointe déjà des flux d'une plus forte réalité qui lient Metz et Thionville et plus particulièrement Metz/Hagondange/Briey et Thionville. *(Nous noterons aujourd'hui que cette réalité est partiellement « actée » par l'intégration des unités d'Hagondange et de Briey dans l'aire urbaine de Metz...)*. En 1993, le CES suggère même que « l'émergence d'un concept métropole Metz/Briey/Hagondange/Thionville paraît plausible, articulé autour de Metz dont le développement est rapide », la métropole nancéienne, bien qu'appuyée sur un bassin d'emploi plus peuplé (411 000 habitants contre 259 000 pour le bassin de Metz), « ne disposant pas quant à elle d'un environnement urbain aussi important »

...

Pour répondre à l'enjeu particulier de cohésion interne du territoire lorrain, **le rapport propose néanmoins trois chantiers** :

- Le développement de l'axe métropolitain central en s'appuyant notamment sur la ville de Pont-à-Mousson comme trait d'union fédérateur *(le principe de connexion en appui sur l'espace central reste donc présent)*
- Une politique de recentralisation des bassins ruraux et industriels autour des villes moyennes (souci d'équilibre régional voire de politique discriminatoire en faveur des zones rurales)
- Une action soutenue en faveur des préoccupations environnementales

⁸ Sous l'ancienne dénomination du CESL

3. 1998 : 2^{ème} rapport de prospective, « Lorraine, horizon 2018 », un « territoire mosaïque » aux perspectives incertaines

Le trait insiste à nouveau sur une Lorraine « territoire mosaïque » (idée déjà développée en 1993), faussement perçue comme homogène au travers de la « colonne vertébrale » que pourrait constituer la vallée de la Moselle. Trois dynamiques coexistent en fait qui contribuent certes à des perceptions dont la diversité fait l'identité lorraine, mais qui conduisent aussi à dessiner une « perspective incertaine du territoire régional » : un « axe mosellan » qui concentre la dynamique économique et démographique (Thionville-Metz-Nancy-Epinal), une Lorraine urbaine périphérique autour de villes petites et moyennes, des bassins agricoles ou sylvicoles et des bassins industriels en déclin ou recomposition.

L'enjeu de métropolisation reste lié à l'enjeu parallèle des équilibres territoriaux, posant la question de la relation entre l'espace urbain et le reste du territoire :

« La ville contribue à la fois à une désertification de son environnement éloigné et au développement de son environnement proche, c'est-à-dire de l'hyper périphérie. Le problème central de l'équilibre entre ville et campagne, entre villes et bassins excentrés, entre villes et bourgs, voire entre autres communes de moindre importance se pose avec acuité.

Une région ne peut tenir son rang sans métropole, la métropole ne peut résumer une région. La gestion et la maîtrise de la métropolisation (...) apparaissent nécessaires dans l'intérêt de l'ensemble du territoire (...) **pour la survie même de la métropole qui ne peut s'épanouir dans un environnement appauvri.** Il existe donc une impérieuse nécessité de solidarité entre la ville centre, sa périphérie et les bassins de vie auxquels elle est liée.

Comme la mondialisation appelle la construction d'une identité territoriale, la métropolisation doit susciter des mécanismes clairs et loyaux de solidarité dans la perspective d'équilibres territoriaux et dans le respect des vocations de chaque bassin du territoire. »

En termes d'enjeu, le renforcement du territoire lorrain passe par l'émergence d'une métropole régionale de dimension européenne. Etant donné la taille toujours modeste, individuellement, des deux grandes villes régionales à l'échelle de l'Europe et l'absence de domination de l'une sur l'autre, chacune conservant sa propre aire d'influence, **« l'association des agglomérations de Metz et Nancy, en s'appuyant sur une logique de réseaux de villes, apparaît comme l'unique moyen de faire émerger en Lorraine une métropole de dimension internationale.** Ces réseaux regroupent généralement des villes géographiquement proches qui se donnent pour objectifs principaux d'améliorer les systèmes de formation, ainsi que le développement culturel et économique. » **Le CES souligne que la Lorraine connaît le phénomène de métropolisation sous la forme spécifique d'une structure « bicéphale aujourd'hui davantage concurrente qu'utilement et stratégiquement complémentaire ».** Il appelle à « la mise en œuvre durable et vigoureuse d'une logique de complémentarité entre les agglomérations de Metz et de Nancy. »

Le rapport liste (sans y répondre) une série de questions-enjeux : comment travailler à la complémentarité dans l'offre de services de très haut niveau, quelle organisation interne donnant physiquement corps à une métropole bicéphale (penser les investissements structurants à cette échelle, émergence d'un projet fédérateur...), comment la métropole peut-elle concourir au développement des territoires alentours, faut-il privilégier les espaces à fort potentiel de développement ou être à l'inverse délibérément discriminatoire au profit des campagnes, quel rôle des infrastructures de transport, faut-il poursuivre au-delà vers la construction d'un véritable réseau de villes transfrontalières (Metz-Nancy/Luxembourg/Sarrebruck) pour atteindre le statut d'une vraie dimension de métropole européenne ?

L'enjeu du territoire et de son aménagement renvoie bien sûr dans ces travaux à la question identitaire régionale : il est intéressant de noter qu'elle est affirmée dans ces travaux comme liée tout à la fois au rôle d'une « métropole régionale » mais se décline peut-être encore plus au travers du besoin impérieux de cohésion territoriale « c'est-à-dire la volonté de ne laisser aucune parcelle du territoire régional – et notamment les zones les plus en difficulté rurales ou en reconversion industrielle – hors du projet régional collectif. »

4. 2001 : Villes lorraines – Métropolisation – Métropole Lorraine

Une affirmation : l'absence de mise en cohérence ou synergie du développement Metz-Nancy est un facteur de non lisibilité régionale et de déclassement de la Lorraine dans la hiérarchie des aires urbaines. De fait, le mode de relation entre les deux villes est « le fil conducteur de la réflexion sur la métropolisation et, plus largement, l'enjeu central de la stratégie d'édification d'une éventuelle métropole lorraine ». L'équilibre est à trouver entre concurrence nuisible et concurrence stimulante, la coopération doit s'imposer le souci de la complémentarité et, enfin, il faut trouver la définition d'une régulation acceptable et acceptée.

La réussite de la démarche dépend d'une réelle volonté des élus d'investir dans une stratégie commune mais aussi du relais d'un projet porté par l'ensemble des acteurs... La Lorraine a une double carte à jouer dans cet enjeu de développement d'une aire métropolitaine : la spécificité d'un espace urbain bi- ou multi polaire d'une part, et, d'autre part, une stratégie de mise en réseau avec des villes proches ou lointaines (coopération initiée mais qualifiée de balbutiante). La Lorraine doit ici parier sur sa situation de cœur du Grand Est français et de composante de l'espace Grande Région.

Cependant, la mise en place d'un partenariat actif Metz-Nancy, bien qu'essentiel au processus de métropolisation, doit impérativement chercher à s'articuler avec les autres villes moyennes (du sillon mais aussi du territoire régional entier : Bar-le-Duc, Verdun, Forbach...).

Le concept de réseau de coopération multipolaire est central dans la stratégie de métropolisation portée par le CES.

L'espace intermédiaire est qualifié « de centre de gravité » : son aménagement doit répondre à l'enjeu de qualité de l'environnement, d'efficacité et de qualité des interconnexions, de réhabilitation des villes, d'articulation avec l'aéroport régional, de développement « d'un réseau de zones d'activités cohérent de qualité, notamment des zones d'activités à vocation logistique de la partie sud ».

A côtés des enjeux identitaires et de dynamique qui relèvent de la coordination de l'action culturelle, économique et de formation supérieure, les questions de l'accessibilité et de la connexion interurbaine sont jugées centrales et préalables à la formation de la métropole lorraine.

⁹ Avis CES en Séance Plénière du 13 octobre 2006.

5. 2003 : 3^{ème} rapport de prospective

Le bilan territorial régional n'évolue guère, ou plus exactement se confirme et se précise dans une fracture qui semble s'installer (sillon Nord Sud dynamique et en croissance, de plus en plus ouvert et en prise sur la dynamique transfrontalière / une Lorraine de campagnes et villes plus isolées (ou bassins dits « de périphérie ») en difficulté voire grande difficulté.

Au nombre des 10 enjeux, piliers de la construction de l'avenir régional, la promotion « d'une stratégie métropolitaine de rayonnement européen » est toujours centrale. Elle est tournée vers un triple objectif :

- mettre en place un pôle de croissance fort au travers de la dynamisation du sillon lorrain et de ses extensions Nord-Sud
- obtenir un effet d'entraînement de ce pôle sur le territoire régional contre le risque de fracture territoriale
- construire une identité régionale forte et donc une lisibilité accrue de la région en France et en Europe

Dans ces 10 enjeux également, un autre s'affirme cependant avec plus de précision : la nécessité de conforter les aires d'influence des petites villes de l'espace rural est ainsi soulignée comme un axe stratégique tout aussi important, à la fois pour :

- lutter contre le déséquilibre territorial en assurant la diffusion des services (pôles de services et de commerce)
- être le relais de diffusion de l'expansion métropolitaine

6. 2007 : rapport sur la dynamique luxembourgeoise

Dépassant le constat répété de la hausse du volume de l'emploi frontalier, le CES a souhaité livrer un regard objectif sur le développement de l'économie luxembourgeoise. Le message peut se résumer pour une part essentielle autour de quelques formules construites par le CES dans cette étude :

- l'affirmation du « **fait frontalier lorrain** » et même de « **l'exception frontalière lorraine** » : région la plus pourvoyeuse d'un marché du travail étranger et dont les liens avec son voisin luxembourgeois apparaissent désormais comme interdépendants et même **structurants**. De sorte que, pour le CES, l'enjeu est désormais de prendre toute la mesure d'un **nouveau territoire économique qui franchit les frontières et dessine les contours d'un espace de vie partagé**.

- « **l'exception économique luxembourgeoise** » fait bénéficier le Grand Duché d'un taux de croissance leader dans l'économie européenne, du plus fort PIB au monde par habitant ainsi que d'une étonnante croissance démographique et d'emploi

- la qualification du Grand Duché « **d'Etat Métropole** » : toute la dynamique économique luxembourgeoise est portée par l'économie tertiaire supérieure au travers de fonctions métropolitaines majeures comme les services financiers, les entreprises de service supérieures aux entreprises, les Institutions Européennes, les ambitions en matière de R&D... Petit Etat, le Luxembourg jouit en outre d'un **management gouvernemental très directement mis au service de sa ville capitale**, cœur de l'économie nationale. L'échelle territoriale réduite comporte l'avantage d'ordonner l'aménagement de pôles d'activité toujours en lien avec l'aire d'influence de la capitale.

Cette idée, qui doit être permanente dans notre analyse, d'un Etat qui construit avec une réussite exceptionnelle sa stratégie autour de sa capitale et toujours en proximité avec elle (du fait de la superficie du pays) doit être une donnée essentielle de notre étude sur les nouvelles dynamiques de métropolisation en réseau.

7. 2007 également : élaboration du Contrat de Projets Etat-Région (CPER) 2007-2013

Le CPER souligne le soutien nécessaire à des « territoires à enjeux » et à ce titre à l'axe de partenariat initié dans le cadre du Sillon lorrain et de la « Métropole Sarrebruck-Moselle Est ». Face à un positionnement en retrait du Conseil Régional à l'endroit du Sillon Lorrain, suspecté de ne pas promouvoir de projet de véritable intérêt métropolitain régional, le CES se démarque et affirme quant à lui son soutien à cette dynamique de réseau de ville : « **Le CES qui a, depuis plusieurs années, mis en exergue le déficit de la coopération métropolitaine dans notre région, ne peut que saluer le rapprochement stratégique des grandes villes du Sillon Lorrain**. Sans doute encore non abouti dans son projet final et dans ses intentions de développement, il est toutefois le signe d'un rapprochement des idées, d'une volonté de dialogue et de développement concerté qui va dans un sens positif pour l'avenir (...) Cela étant, la question de l'espace central reste posée. **Les fonctions à donner à cet espace ne pourront éventuellement se développer que dans un processus long de concertation** »⁹.

8. 2008 : avis du CES sur « L'Initiative Régionale pour l'Espace Commun »

Cet avis témoigne des premières conclusions de la réflexion du Groupe de Travail engagé par le CES sur le sujet de la métropolisation. Ainsi, pour le CES, l'initiative du Conseil Régional pose des problèmes de fond et de méthode ou de stratégie.

- Problème tout d'abord sur le **périmètre élargi d'un espace central devenu « espace commun »** : l'addition d'espaces « ne suffit pas à créer l'ensemble nécessairement cohérent d'un projet de territoire a fortiori dans une logique de métropolisation »

- Parce que le processus de « **métropolisation** » est **avant tout dynamisé par le développement de fonctions urbaines majeures, le renforcement des deux pôles métropolitains régionaux est un enjeu majeur du rayonnement du territoire régional tout entier**.

- Au regard de la forte **spécificité régionale** (*deux villes proches, à fonctions complémentaires et d'égale dimension*) et des **enjeux de rattrapage économique** qui s'imposent à notre région, c'est aujourd'hui la **mise en synergie des stratégies de développement et de rayonnement des deux grandes agglomérations lorraines de Metz et de Nancy qui constitue l'acte 1 et l'urgence** de l'action publique en Lorraine afin d'accroître la contribution du fait métropolitain au développement régional. **C'est ce concept régional qui reste à inventer**.

- Tout en soulignant **l'enjeu régional d'une valorisation de la fonction logistique de cet espace en appui aux deux pôles urbains**, le CES remet formellement en cause **l'opportunité** d'un projet de développement élargi (économique et urbain) selon la méthode et le périmètre proposés par le Conseil Régional : absence de diagnostic partagé, absence de schéma prioritaire et concerté de développement d'une dynamique de métropolisation régionale, d'où absence de garantie quant à l'efficacité de l'engagement de deniers publics alors même que la Lorraine connaît une **faible dynamique démographique, d'emploi et de création de richesse**

II – Le diagnostic lorrain : économie, territoire, stratégie d’acteurs toujours en question

Le rappel de ces différents travaux de notre Assemblée conduit à se poser très objectivement la question de savoir si le diagnostic lorrain et les enjeux qui se déclinent pour l’avenir régional ont réellement évolué depuis 20 ans.

1. Nouveau décrochage depuis 2000 : le diagnostic économique reste préoccupant

Sans aucun doute la crise des industries historiques marque d’un lourd passif les bilans régionaux de l’emploi et de l’économie mais aussi l’évolution et même la structure démographique de la Lorraine. Cela a en effet pesé et pèse toujours sur les perspectives d’évolution de la population régionale à long terme.

Il est toutefois inquiétant de constater que, sur une période plus récente, la Lorraine enregistre un nouveau décrochage démographique comme économique. Depuis 2000 en effet¹⁰, les performances régionales médiocres à ces deux niveaux de développement écartent la dynamique régionale des lignes de croissance nationale : même si certains indicateurs échappent à ce constat, par exemple en matière de commerce extérieur, l’économie régionale globale se décale des évolutions moyennes que ce soit en matière de croissance de la population, du PIB, d’économie tertiaire et de services supérieurs aux entreprises ou encore de création l’emploi.

¹⁰ Voir nos rapports annuels sur la Situation Economique et Sociale de la Lorraine

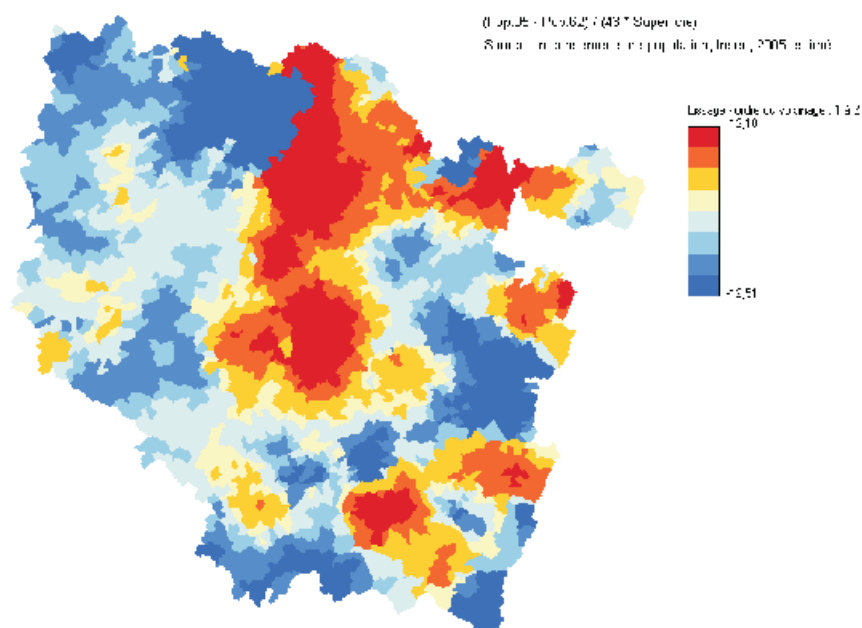
2. Territoire : une double fracture territoriale qui se précise (urbain/rural/industriel – Nord/Sud)

Sans aucun doute également, les problématiques de la dynamique urbaine mais aussi de la cohésion territoriale restent posées ...

Les tendances de concentration (population et activité) s'affirment sur le sillon mosellan mais plus précisément la captation des flux d'emploi par les deux grandes villes régionales (effet de polarisation) se renforce avec un effet d'étalement territorial

1. Carte de la concentration et démographie : les tendances longues

Evolution des densités de populations entre 1962 et 2005

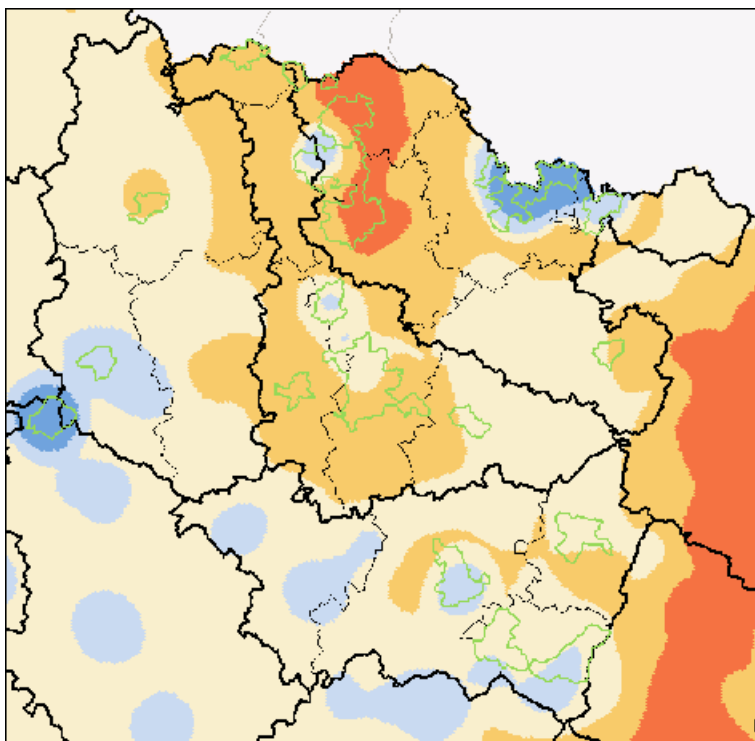


Cette première carte de l'INSEE (*Economie Lorraine Mars 2008 N°122 : « Les Espaces Urbains : entre agglomération et dispersion »*) projette les tendances longues où l'on observe au moins **4 éléments** :

- Rupture entre dynamiques des territoires urbains, ruraux et industriels
- Effets de polarisation urbaine (centralement Metz et Nancy, dans une moindre mesure Epinal)
- Non continuité des dynamiques d'évolution sur le sillon lorrain
- Des dynamiques spécifiques Moselle Est et secteurs de Sarrebourg ou de Saint-Dié)

2. Carte de la concentration et démographie : les évolutions récentes

Variation annuelle de la densité de la population entre 1999 et 2006¹¹ : le basculement du centre de gravité régional



Cette seconde carte de l'INSEE illustre les **évolutions récentes** et confirment un **déplacement du centre de gravité régional vers le Nord**, dans une forme de développement dont il faudra définir la nature qualitative mais qui s'illustre clairement dans l'analyse des évolutions démographiques.

La répartition des revenus (voir ci-dessous) tout comme la carte des mises en chantier de logement ou encore d'évolution des prix fonciers et locatifs accompagnent cette mutation démographique.

Variation annuelle du nombre d'habitants par km²

- de 1,0 à 5,0
- de 0,5 à 1,0
- de 0,0 à 0,5
- de -0,5 à 0,0
- de -1,0 à 0,0
- de -5,0 à -1,0

Répartition des revenus : une nouvelle étude de l'INSEE¹² illustre le **basculement Nord**

Cette étude a permis en effet d'affiner les revenus issus de l'activité frontalière dont une partie échappait aux statistiques des revenus régionaux. Ainsi alors que les déclarations fiscales permettent de chiffrer à 27,5 milliards d'euros les revenus déclarés par les lorrains en 2006, elles ne font apparaître que 37 500 ménages déclarant un revenu étranger pour un total de un milliard d'euros. Le croisement avec les fichiers de sécurité sociale luxembourgeois (IGSS) conduisent à réévaluer le revenu réel distribué par l'Etat Luxembourgeois aux frontaliers lorrains au double c'est-à-dire **2 milliards d'euros** (année de référence 2006). Selon les analyses de l'INSEE, les revenus des frontaliers lorrains travaillant au Luxembourg est ainsi de l'ordre de **7% des revenus régionaux** totaux (et même de 10% pour le seul champ des revenus provenant des salaires) mais ils dépassent les 50% dans certains cantons (tels Cattenom, Fontoy et Villerupt). **Ainsi cette nouvelle prise en compte redessine la carte de répartition des richesses et place les territoires frontaliers du Luxembourg dans les moyennes les plus hautes de revenus rivalisant avec les cantons de l'agglomération messine. Le sud Meurthe-et-mosellan apparaît bien en décrochage...**

A noter encore que cet élément qualitatif est également **primordial dans la dynamique de développement de l'économie dite « résidentielle »**. Il souligne également tout l'enjeu du travail de qualification, d'équipements et de services à rendre disponibles dans ces espaces du nord lorrain.

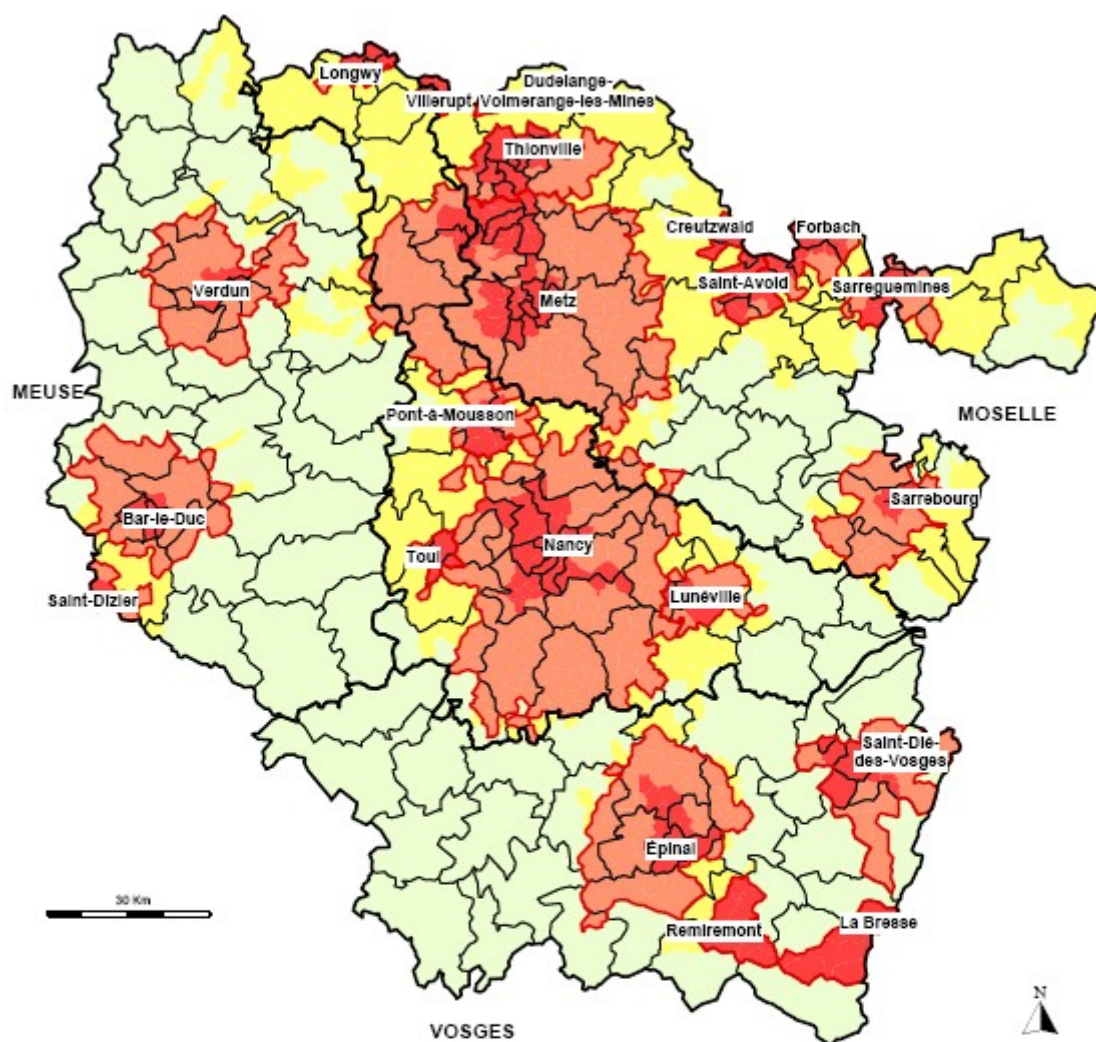
¹¹ Economie Lorraine INSEE N°153 de janvier 2009 – « Recensement 2006 : une croissance faible et limitée aux espaces périurbains »

¹² Economie Lorraine INSEE N°154 de janvier 2009 – « les revenus des ménages du nord lorrain : boostés par les salaires frontaliers »

La carte ci-dessous livre une photographie plus récente de la **polarisation urbaine de l'emploi** : elle matérialise l'extension des aires urbaines de Metz et de Nancy (contours violets) mais également une forte partition du territoire lorrain autour de l'ossature du sillon de la vallée de la Moselle.

Carte de la concentration et attractivité liée à l'emploi :

Pour mémoire : photographie 1999 des aires urbaines et du territoire lorrain

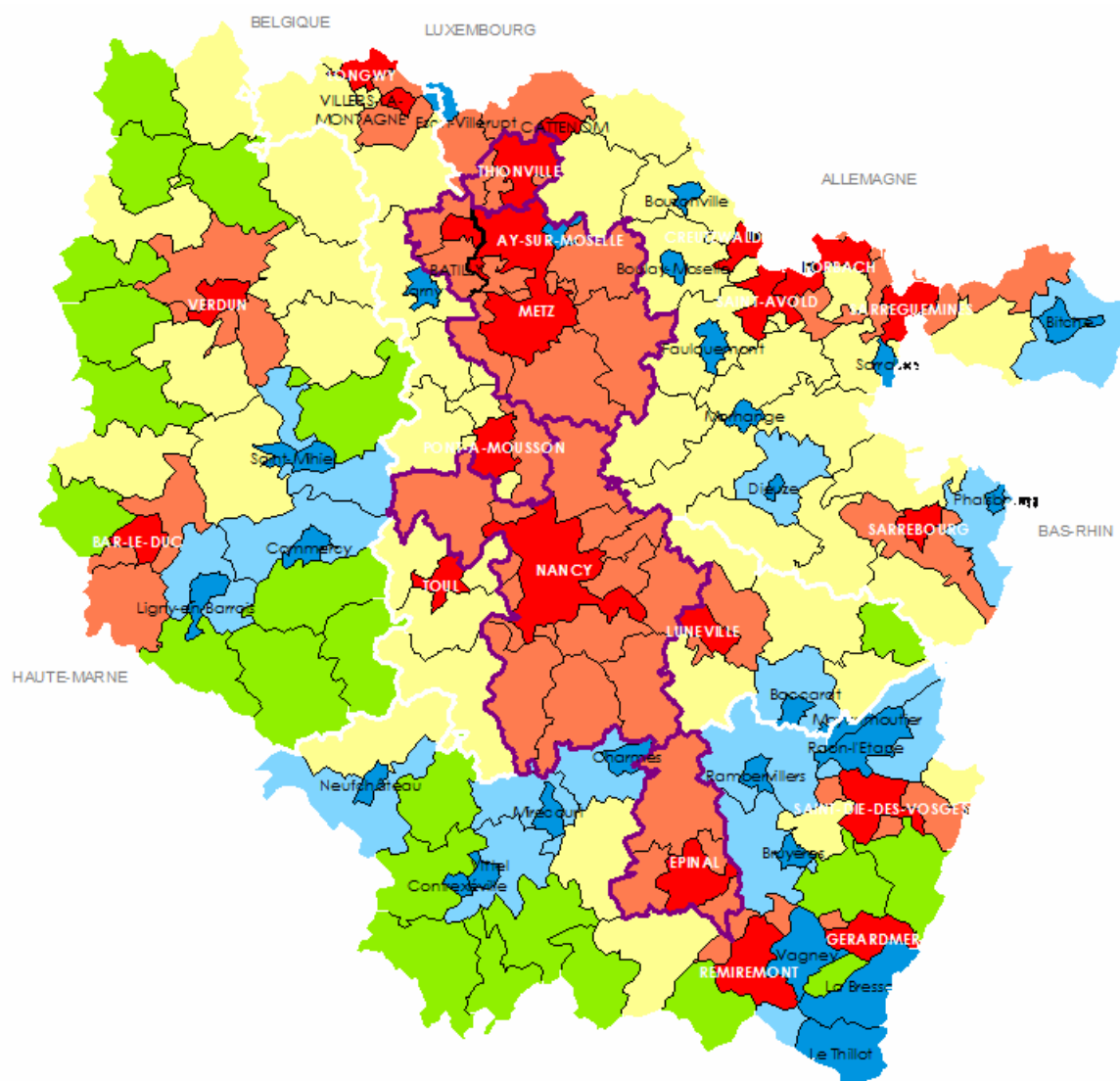


- Commune appartenant à un pôle urbain
- Commune appartenant à une couronne périurbaine
- Commune multipolarisée
- Commune de l'espace à dominante rurale
- Limite départementale
- Limite de canton et ville
- Limite de l'aire urbaine

APPARTENANCE AUX AIRES URBAINES 99

Le zonage en aires urbaines décline le territoire en quatre catégories. La première représente l'espace à dominante rurale qui comprend à la fois des petites unités urbaines et des communes rurales. Les trois dernières constituent l'espace à dominante urbaine : ce sont les pôles urbains, les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées. Le pôle urbain qui comporte plus de 5000 emplois sur son territoire et sa couronne périurbaine formée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci constituent une aire urbaine. Les communes multipolarisées sont des communes rurales ou des unités urbaines situées hors des aires urbaines dont 40% des actifs travaillent dans plusieurs aires sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles et qui forme avec elles des espaces d'un seul tenant.

La polarisation sur Metz et Nancy (base cantonale 2004)



- Pôle d'emploi urbain (agglomération de 5000 emplois ou plus)
- Couronne (40% ou plus des actifs travaillent dans le pôle d'emploi urbain = périmètre de l'Aire Urbaine)
- Pôle d'emploi rural (agglomération de 2000 à 5000 emplois)
- Couronne rurale (40% ou plus travaillent dans le pôle d'emploi rural)
- Cantons multi polarisés par des pôles d'emploi urbains ou ruraux
- Cantons autonomes (40% ou plus des actifs qui y résident y travaillent)

Comme le CESL l'a déjà affirmé¹³, **la Lorraine demeure donc dans une phase majeure de mutation.**

Elle est économique : la Lorraine n'a pas achevé son rattrapage tant dans l'adaptation de son outil industriel pour faire face à la concurrence mondiale, que dans sa nécessaire évolution tertiaire aujourd'hui encore peu performante. **Or c'est aussi à ces deux niveaux là que résident les enjeux (les défis) de l'économie urbaine ou métropolitaine régionale.**

Elle est territoriale : après « l'effet sillon » qui a matérialisé lui aussi la perte de vitesse des bassins périphériques ruraux et industriels, **c'est sans doute aujourd'hui l'effet de débordement des frontières et d'attractivité vers le Nord qui marque l'évolution du territoire régional.**

Constat parallèle mais sur lequel il nous faudra revenir : le croisement du diagnostic économique et de l'observation des tendances territoriales concluent hélas à un développement des pôles urbains majeurs de Metz et de Nancy par **effet d'assèchement des territoires de périphérie (étalement des flux de navettes domicile-travail)**. La dynamique de nos grandes villes ne semble pas être entrée dans le cercle vertueux du développement métropolitain...

3. Stratégie d'acteurs : Une Lorraine toujours divisée dans l'approche stratégique de son développement (l'éternel enjeu de la gouvernance...)

Face à ce diagnostic, il faut en effet se demander si la Lorraine a pu ou a su, depuis toutes ces années, mettre en œuvre la stratégie et les moyens aptes à capitaliser ses atouts, à contraindre ses faiblesses ?

Sans surprise, notre rappel illustre l'éternel problème de la gouvernance régionale (à toutes les échelles institutionnelles). Ce constat nous semble entier et demeure d'actualité.

Notre incapacité à nous unir sans détour autour d'un projet d'intérêt régional, l'incapacité collective à trouver la voix d'un travail en commun, ont pu contribuer à faire perdre un temps précieux à la Lorraine dans la reconquête de sa place dans la dynamique nationale.

S'il faut à nouveau lutter contre ces dérives trop naturelles dans notre région, s'il faut appuyer à l'inverse des initiatives porteuses de sens et de méthode (à l'exemple de la mise en marche de l'Université lorraine et du projet Campus), s'il faut enfin souligner que la Lorraine est à une ultime étape de sa relance possible, alors le CES propose que cette nouvelle contribution puisse être utile à ce projet...

¹³ Voir par exemple rapport « L'enjeu transfrontalier, au cœur du développement de la Lorraine – une urgence : le Luxembourg » - Séance Plénière du 26 juin 2007

III – Le choix de la métropolisation en Lorraine : des enjeux à réactualiser pour l'avenir

Le rappel de ce début de rapport pose peut-être aussi la question de l'utilité d'une nouvelle étude sur la dynamique de métropolisation régionale : tout n'a-t-il pas été dit ? Le CES a-t-il matière à renouveler son discours ? Faut-il réactualiser l'enjeu régional que peut constituer le développement métropolitain comme condition du développement et de l'attractivité du territoire dans sa globalité ?

Plusieurs raisons, de différents ordres, militent pour préciser notre réflexion et l'actualiser.

1. De nouvelles perspectives pour des métropoles « moyennes » en réseau

■ Un retour sur le « concept » et les définitions...

Le phénomène de métropolisation comprend une **dimension autant économique que spatiale ou territoriale**. Son développement est analysé comme conséquence territoriale de la mondialisation.

Métropolisation : définition

« Métropole » → Etymologie et histoire : Ville « mère », ville « maîtresse »
à différentes échelles de territoire et différents niveaux d'influence

Du point de vue étymologique, le mot « métropole »¹⁴ (« cité mère ») fait référence à un **rôle de direction au sein d'un territoire** que la métropole fait vivre mais dont, aussi, elle se nourrit. Une « métropole » est aussi en conséquence une ville « maîtresse », une ville leader, une ville « haut placée dans la hiérarchie urbaine d'un Etat ou du monde » (Encyclopédie Wikipédia).

A partir de ce concept de « métropole » est né celui de « métropolisation » afin de désigner un « processus » d'évolution qui correspond en fait à la mutation du « fait urbain »¹⁵ accélérée et modelée par le contexte moderne de la mondialisation¹⁶.

Un autre type de définition¹⁷ désigne alors « **l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des activités économiques, en particulier des fonctions tertiaires supérieures, et des hommes dans les espaces urbains les plus peuplés** ».

¹⁴ Encyclopédie Wikipédia : Du grec ancien **μητρόπολις** *mētrópolis* (« cité mère »), de **μήτηρ** *mētēr* (« mère ») et **πόλις** *pólis* (« cité »)

¹⁵ Fait urbain : amplification au cours de l'histoire du phénomène de concentration des populations et activités dans les villes.

¹⁶ Thierry Dufour, « La mondialisation, une aventure urbaine » in Vingtième Siècle. Revue d'histoire, janvier-mars 2004. La mondialisation est elle-même un processus inscrit dans l'évolution historique : « les nouveautés qui nous sautent aux yeux aujourd'hui à travers la mondialisation sont aussi vieilles que le Pont neuf : la ville a été le lieu de production et d'échange privilégié dès les 8^e – 9^e siècles, le « marché mondial » date du 10^e siècle. ... l'urbanisation (...) constitue le mode de réponse au besoin de lieux de marché et de lieux de production d'objets manufacturés qui a dominé depuis le haut Moyen Âge(...) Ainsi, non seulement la mondialisation est une aventure urbaine, mais c'est une aventure commencée depuis plus de dix siècles. » Thierry Dufour, « La mondialisation, une aventure urbaine » in Vingtième Siècle. Revue d'histoire, janvier-mars 2004.

¹⁷ Recteur Gérard-François Dumont, Professeur à la Sorbonne « L'attractivité des métropoles moyennes en France » 2006

Jusqu'à une période encore récente, l'analyse du concept de « métropolisation » et des constats qui s'y rattachent (dynamiques induites sur le plan économique et de la création de richesse par exemple), a contribué à mettre plus particulièrement en exergue de **grands pôles urbains** rendus significatifs de part leur poids démographique et leur fonction de tête de réseau au cœur du maillage de l'économie mondiale.

Le système économique mondialisé fonctionne en effet sur **une dynamique de réseaux économiques qui s'organise sur un système de villes et métropoles**¹⁸.

Mondialisation – Métropolisation : deux phénomènes étroitement imbriqués

« La **mondialisation**¹⁹ est un processus dans lequel les distances font progressivement de moins en moins obstacle à l'établissement d'échanges marchands ; elle s'accompagne d'une **internationalisation croissante des processus de production et d'une interdépendance croissante des marchés et de la production de zones économiques qui entrent en contact**.

Parmi les principaux facteurs qui la favorisent figurent, en premier lieu, la réduction des difficultés et des coûts de transport et de communication, ainsi que la réduction des entraves aux échanges marchands libres et au déplacement des individus. (...) L'évolution n'a pas été linéaire et c'est surtout depuis la seconde moitié du 20^e siècle qu'elle a pris toute son ampleur. Par ailleurs depuis les années 1980, des moyens techniques nouveaux permettent d'effectuer plus rapidement des opérations commerciales et financières internationales. Finalement, il apparaît qu'existe, de plus en plus, une économie mondiale dans laquelle chacun peut traiter dans le monde entier 24 heures sur 24. (...) La prise de conscience du phénomène ne s'accompagne pas d'une clarification de sa perception. Le terme mondialisation, qui est en français la traduction de l'anglais *globalization* (*global* signifie mondial) est employé dans le débat public (en France depuis le début des années 1990) pour désigner la dimension mondiale prise par les phénomènes économiques, devenue particulièrement manifestes depuis la disparition de l'ancienne Union Soviétique. Il possède une charge émotive forte. (...) Le flou de sa définition dans le langage courant permet de regrouper sous ce vocable divers phénomènes économiques (et en particulier financiers) mais aussi sociaux, politiques et culturels, perçus comme des maux. C'est donc un ensemble de processus très hétérogènes que désigne le terme. »

Hors cette dynamique mondiale des échanges économiques (qui intègrent les échanges sociaux, culturels et touristiques) s'organise au travers d'un maillage de pôles métropolitains à la fois parce qu'ils sont des nœuds de communication mais aussi parce qu'ils constituent dans le même temps des systèmes productifs locaux adaptés à l'économie mondiale.

Les grandes villes qualifiées de « métropoles » ont connu en quelques années une mutation profonde de leurs rôles et fonctions.

En parallèle à ces évolutions économiques, le concept de « métropolisation » évolue également autour notamment d'une hiérarchie métropolitaine qui, certes, se renforce mais qui **débouche également sur de nouvelles perspectives**. Nous y reviendrons.

Quel que soit le niveau de territoire examiné, l'enjeu de la métropolisation reste toutefois très important dans l'analyse du développement et des stratégies des territoires²⁰, ceci tout d'abord à l'échelle d'une économie mondiale qui renforce **les défis de l'attractivité et de la compétitivité des régions**, mais aussi **dans la dimension du développement durable qui intègre la qualité de vie aux défis de l'attractivité des grandes villes et même de la poursuite de leur développement** (*ce sera l'objet du point n°5 ci-dessous*).

¹⁸ Cynthia Ghorra-Gobin, « Révolution urbaine et mondialisation » in Vingtième Siècle. Revue d'histoire, janvier-mars 2004,

¹⁹ Thierry Dufour, voir référence supra

²⁰ En atteste le travail confié assez récemment par la Présidence de la République et le Premier Ministre à une mission parlementaire conduite par Dominique PERBEN, travail devant préparer la proposition à venir d'une loi cadre visant à « permettre aux métropoles françaises de rattraper leur retard relatif en matière d'attractivité et de développement durable ». Cette mission a présenté en janvier 2008 **un rapport « Imaginer les métropoles d'avenir »**. Elle atteste que la dynamique des métropoles demeure un point clé de stratégie nationale, **elle sous-tend également le renforcement des agglomérations comme acteurs territoriaux majeurs de la dynamique économique et sociale : cet élément complique-t-il ou dynamise-t-il la gouvernance régionale ?...**

Ne s'agissant pas ici de proposer une nouvelle thèse sur le concept de métropolisation²¹, nous proposons néanmoins en rappel une présentation synthétique des caractéristiques et attributs majeurs rattachés au phénomène de métropolisation et qui permettent d'expliquer les enjeux pour les villes et les territoires de s'inscrire dans ce phénomène.

Les caractéristiques du processus de métropolisation

- Un **processus de dynamique continue** qui transforme la ville en métropole (*Lacour Puissant 1999*)
- **Des seuils quantitatifs** de population. Le seuil de 500 000 à 1 000 000 habitants est le seuil à partir duquel se produisent la captation, la création et le contrôle de la globalisation (*Lacour Puissant 1999*)
- Un **processus irréversible** : à l'atteinte d'un certain seuil de population, d'équipements, de services ou d'activités s'opère un phénomène « d'externalités positives » qui constitue un cercle vertueux de développement (l'effet d'agglomération s'auto-dynamise)
- Un **niveau d'excellence** de services, d'urbanisme, d'offre culturelle ou de formation... : la qualité caractérise la métropole
- Une **mutation de l'emploi** : effet accru de tertiairisation supérieure de l'activité mais, plus globalement, création d'activités (y compris industrielles) à haute technologie
- Un **moteur de l'innovation** : évolution perceptible ou mise en exergue plus précisément depuis 2000, les métropoles s'analysent comme des « **organisations productives innovantes** » car elles concentrent main d'œuvre qualifiée et appareil de formation supérieure et de recherche à l'origine d'un marché du travail métropolitain et d'un territoire économique bien spécifiques. Ce système économique se fonde sur la création **d'un environnement très spécifique** favorisant la mise en relation de l'entreprise et des acteurs de recherche mais, au-delà également, permettant de bénéficier d'économies externes d'agglomération.
- Une **nouvelle image urbaine** : le démarrage du processus de métropolisation trouve des symboles « visibles » dans une nouvelle « urbanité » et le démarrage de grands programmes d'aménagement urbain ou de rénovation urbaine
- Un **niveau d'accessibilité** : « être une métropole, c'est être un carrefour » ; le niveau d'accessibilité commande le niveau d'accès ou de hiérarchisation dans la dimension internationale
- L'accès à la **dimension internationale** : à la fois objectif et moyen, le rayonnement international dépend de l'existence de fonctions d'exception dans un réseau de métropoles internationales
- Une **capacité événementielle**, vecteur d'image et de marketing
- L'émergence d'une **structuration spatiale** identifiant des fonctions de « centralité » et de périphérie (aire de métropolisation)
- L'émergence d'un « **pouvoir métropolitain** » : c'est la traduction du consensus développant le processus de métropolisation
- Un **point d'entrée territorial** : vecteur d'image et de repère pour le territoire régional, les attentes liées au développement de la métropole ne la désolidarise pas de son territoire d'implantation

²¹ Une doctrine abondante est disponible sur ce thème

De cette **synthèse du processus de métropolisation** nous retiendrons cinq ordres de caractéristiques :

1. Un phénomène de **concentration** et de **polarisation** des hommes, des activités et d'équipements de haut niveau
2. Un **système productif caractéristique** avec effet de concentration d'emplois qualifiés et de services supérieurs
3. L'importance du **rayonnement** et de **l'image**
4. Un **enjeu territorial aussi vis-à-vis d'un bassin régional**
5. Le positionnement des métropoles dans les réseaux grâce aux **infrastructures**, la fonction de « hub » générée par les infrastructures traduisant d'ailleurs différents niveaux d'accessibilité :
 - Accessibilité internationale et/ou européenne : le critère essentiel d'insertion dans les réseaux est alors la présence d'un aéroport international (la vocation de l'aéroport est un élément clé de classification internationale : hors, dans la plupart des cas, la majorité des liaisons des villes françaises de province sont organisées par le hub parisien, ce qui leur donne un positionnement nettement inférieur aux très grandes villes européennes : *cette fonction aéroportuaire sera à détailler pour nos villes lorraines, notamment en regard du rayonnement de Luxembourg*)
 - Accessibilité nationale : les métropoles émergent en rôle de relais de la capitale nationale
 - Accessibilité régionale : dans leur rôle de capitale régionale, les métropoles sont aussi bien entendu le point de connexion de toutes les infrastructures régionales

▪ **Une place pour les villes moyennes dans le processus de métropolisation**

De nouvelles échelles de métropolisation et de nouveaux espaces à enjeux émergent ou se confirment selon les analyses plus récentes du fait métropolitain : des villes dites « moyennes » sont appelées à s'inscrire dans une possible dynamique de métropolisation.

L'analyse des évolutions au cours des 20 dernières années fait en effet émerger des **niveaux plus « modestes » de métropolisation**, dont le rayonnement ne relève pas des grandes métropoles ou métropoles internationales (il est rappelé qu'en Europe, seules Paris et Londres entrent dans cette seconde catégorie), mais qui ont, avec une nouvelle hiérarchie territoriale (on pourrait parler de « sous-niveaux » successifs) un **rôle de moteur de développement, de structuration de leur territoire périphérique et d'animation pour l'économie européenne, les économies nationale et enfin régionale.**

*Ainsi, selon la formulation de GF Remond : la problématique d'attractivité des villes moyennes ne s'opère plus dans une logique de relation avec leur capitale nationale (Paris – Province) mais déborde le cadre national. Pourquoi ? parce que le nouveau système d'organisation de l'économie mondiale (facilité par la facilitation des échanges : capitaux – hommes – marchandises – flux d'informations : qui conduit à ne pas enfermer les fournisseurs et les clients dans des limites géographiques) a fait émerger de **nouvelles stratégies mondialisées d'entreprises de toutes tailles** (le penser mondial en agissant local car il n'y a pas un marché mondial mais des marchés locaux) qui conduisent à une multi localisation des firmes dans le monde. **La rupture entre espaces des Etats et espaces des firmes ouvre pour les territoires (et les villes) un champ de compétition européenne et mondiale dans lequel l'attractivité est un atout essentiel.***

Ainsi, il est observé que les métropoles moyennes (et notamment françaises car la France est très représentée dans cette catégorie) génèrent des atouts qui s'apparentent à ceux identifiés dans le processus de métropolisation : économies d'échelles et externalités positives liées à leur niveau de population, de services et d'activité (effet de seuil). Mais elles sont susceptibles surtout de **disposer d'atouts spécifiques**²² : leur taille plus réduite peut permettre d'éviter des « déséconomies d'agglomération » au niveau d'un moindre coût foncier, moindre perte de temps dans les embouteillages, accès plus rapide à certains services, durée d'accès à l'aéroport régional avec formalités moins longues, relations moins anonymes avec d'autres entreprises ou administrations qui sont susceptibles de faciliter échanges, transfert de technologie ou résolution des problèmes... (« la nouvelle productivité dépend aussi de la qualité des coopérations tissées autour des opérations et projets » : cela incite les entreprises à densifier les relations sociales, intellectuelles et culturelles, ce qui peut s'effectuer plus facilement dans une métropole moyenne). **« L'attractivité des métropoles moyennes tient donc à leur capacité à utiliser le potentiel de leur territoire pour mieux se situer dans la compétition européenne et mondiale entre villes et territoires ».**

Ainsi, au plan européen, les impératifs fixés autour de trois enjeux clé – attractivité / compétitivité / développement durable ou qualité de vie – trouvent une nouvelle déclinaison dans le soutien à la mise en réseau de **métropoles dites « moyennes »** constituant le maillage d'espaces régionaux métropolitains. L'analyse de l'espace économique européen se structure en effet **en grands sous-ensembles régionaux, y compris transfrontaliers, identifiés autour de un ou, souvent, plusieurs pôles urbains**

Des métropoles moyennes en réseau : le concept européen des régions métropolitaines

Dans ce nouveau cadre européen bien sûr, **la dimension de coopération transfrontalière autour d'un processus innovant de métropolisation en réseau au cœur de la « Grande Région »** (à l'appui des dynamiques qui s'y observent tant en termes de croissance économique que de flux d'échanges) **peut devenir une nouvelle clé de différenciation d'un projet lorrain dans l'ensemble national**. La Lorraine pourrait se revendiquer comme point d'attache national à un territoire métropolitain transfrontalier susceptible d'un soutien européen spécifique.

Mais si la « Grande Région » est susceptible de revendiquer son existence dans ce maillage européen, cet objectif reste toutefois à construire et à démontrer tant dans sa pertinence territoriale et économique que dans son architecture...

En outre, **le rôle de la Lorraine dans cet ensemble exige cependant deux ordres de conditions** : sans aucun doute une **volonté politique forte et solidaire** des acteurs régionaux (qui se traduise au-delà des postures d'intention ou de l'affichage du discours par des orientations concrètes dans la stratégie de développement du territoire) mais aussi une **reconnaissance tout aussi cruciale de cet enjeu stratégique par l'Etat**

Nous reviendrons plus spécifiquement sur ce point (en point 4. ci-après)

²² GF Remond voir supra

Précisons encore au regard de cette évolution spatiale et hiérarchique du concept de métropolisation, que c'est dans ce cadre aussi que le CIADT du 18 décembre 2003 a décidé de relancer la stratégie métropolitaine nationale en consolidant certes les métropoles existantes mais aussi en encourageant la **mise en œuvre de « stratégies originales de coopération »**. Cette politique a fait l'objet d'un appel d'offre de la DIACT : le « **Sillon Lorrain** » Epinal-Nancy-Metz-Thionville a été labellisé à ce titre parmi 15 métropoles lauréates (ou espace de coopération métropolitaine). Il faut souligner qu'un second réseau de villes lorrain a été reconnu dans cette même procédure nationale : la métropole « **Sarrebruck – Moselle Avenir** ». Rappelons aussi que cette procédure a conduit à définir une ligne d'intervention (modeste toutefois) dans le cadre du CPER 2007-2013.

2. Le phénomène économique de métropolisation est au cœur des performances des territoires (des régions)

Tout ce qui précède sur l'analyse des évolutions du concept de métropolisation dans la géographie économique mondiale, nous conduit à inscrire très concrètement la réflexion sur la dynamique de métropole dans le débat du développement économique régional : il s'agit de tenter de « **quantifier** » **le phénomène, d'évoquer des chiffres et des indicateurs situant la Lorraine dans les évolutions nationales.**

Dans ce cadre, **un premier point de référence est notre travail de diagnostic sur la situation économique et sociale.** Il nous a permis d'identifier des éléments structurels forts du développement régional :

- une Lorraine « en décalage » des dynamiques nationale et européenne sur le plan de la démographie et de l'emploi,
- une sectorisation économique « pénalisante » d'une certaine façon (plus forte vocation industrielle mais sur des secteurs à faible ou moyenne valeur ajoutée et sur des spécialisations très exposées à la concurrence),
- une dynamique tertiaire insuffisante surtout sur la création d'activité et d'emploi tertiaire supérieur...

Or, en parallèle, la situation économique nationale, plus dynamique voire en fort développement dans certaines régions, repose sur de **nouveaux pôles urbains de croissance** qui sont en émergence. A côté des « poids lourds » (Lyon, Toulouse, Marseille, Bordeaux) et tout en actant le maintien d'une polarisation nationale persistante autour de Paris, la carte de la dynamique démographique et économique voit l'émergence spectaculaire de « nouvelles » régions et villes à fort potentiel d'image et de croissance = Rennes, Nantes, Montpellier, Lille, voire Strasbourg (cf évolution des PIB régionaux, de la croissance démographique, de la croissance de l'emploi)

Dans la mesure où le rôle de moteur économique (emploi et richesse) des grandes agglomérations s'affirme de plus en plus, il faut donc se poser la question de la « responsabilité » ou du rôle des grandes villes dans ces évolutions régionales : le développement des métropoles est-il la conséquence d'un tissu régional favorable et/ou d'une stratégie déterminée ? A l'inverse le déficit de rayonnement d'autres grandes villes est-il lié à un environnement économique régional défavorable et/ou à un manque de stratégie volontariste ? A titre d'exemple, nous pouvons évoquer le rôle moteur des personnalités d'Edmond Hervé dans la construction de l'agglomération rennaise ou encore celle de Pierre Mauroy à Lille.

L'économie « moderne » est tirée par les grands pôles urbains²³ : concentration de la richesse, de la création d'emploi à forte valeur ajoutée, de la croissance démographique, des grands équipements et infrastructures. C'est bien ce phénomène économique qui est constaté et étudié au travers du concept de « métropolisation » (étude de l'Europe et de la DIACT au niveau national, analyses statistiques de l'INSEE, doctrine universitaire...). C'est également bien cette échelle d'action stratégique que les autorités européennes et nationales entendent soutenir. **C'est donc dans cette stratégie qu'il convient d'analyser la réalité des potentiels lorrains ou encore de poser la question de la réalité de la dynamique de métropolisation en Lorraine.**

3. Une nécessaire réforme institutionnelle pour mettre en adéquation territoire de développement économique et territoire institutionnel

■ Volontarisme politique et « entrepreneuriat urbain » : deux clés de la qualité du développement des métropoles

Il faut en effet affirmer tout d'abord que les contextes institutionnels et politiques locaux ont une importance majeure dans l'activation, la qualité et l'efficacité du processus de métropolisation. L'exemple rennais en est à nouveau une illustration.

Certes ce sont des changements économiques apparaissant en amont qui entraînent une possible mutation de la « ville » en « métropole » : des effets de seuil se manifestent (population, emploi) qui modèlent très progressivement une nouvelle structuration du développement urbain, autorisent de nouvelles ambitions en terme de fonctions, de services et d'infrastructures, impriment également une qualité particulière des activités (parmi les exemples les plus parlants : le niveau d'équipement culturel, l'offre de service de formation supérieure et de recherche, l'emploi tertiaire supérieur, le pôle des services de santé, la présence de structures privées ou publiques décisionnelles de haut niveau, l'internationalisation de certaines fonctions...).

Mais à un certain moment de ce processus émergent aussi le volontarisme et le savoir-faire des acteurs qui, se projetant dans une nouvelle échelle de développement, construisent et activent leur stratégie pour accompagner une dynamique de métropolisation (quel que soit le niveau de rayonnement de celle-ci).

On entre alors dans une nouvelle dimension de l'action publique où non seulement la fonction de communication est stratégique (« marketing urbain ») pour valoriser le projet urbain, mais où l'efficacité du management public porte une responsabilité importante, et ceci à deux niveaux :

- Celui de sa capacité visionnaire, stratégique mais aussi rationnelle (efficacité de la mobilisation des moyens vers une ambition justifiée) : il s'agit de doter le territoire des infrastructures et équipements porteurs de son développement et de son rayonnement, de construire le projet urbain et les politiques publiques servant à cette ambition
- Celui de sa capacité à articuler les différentes échelles territoriales de développement : l'aire d'influence de la ville métropole dépasse les limites des structures d'agglomération (au sens institutionnel). C'est désormais aussi à l'échelle de cette plus vaste aire urbaine que doit se concevoir la cohérence du développement économique et démographique de la dynamique métropolitaine.

²³ Hors de la prise en compte bien sûr de la croissance mondiale liée au phénomène dit des « pays émergents »

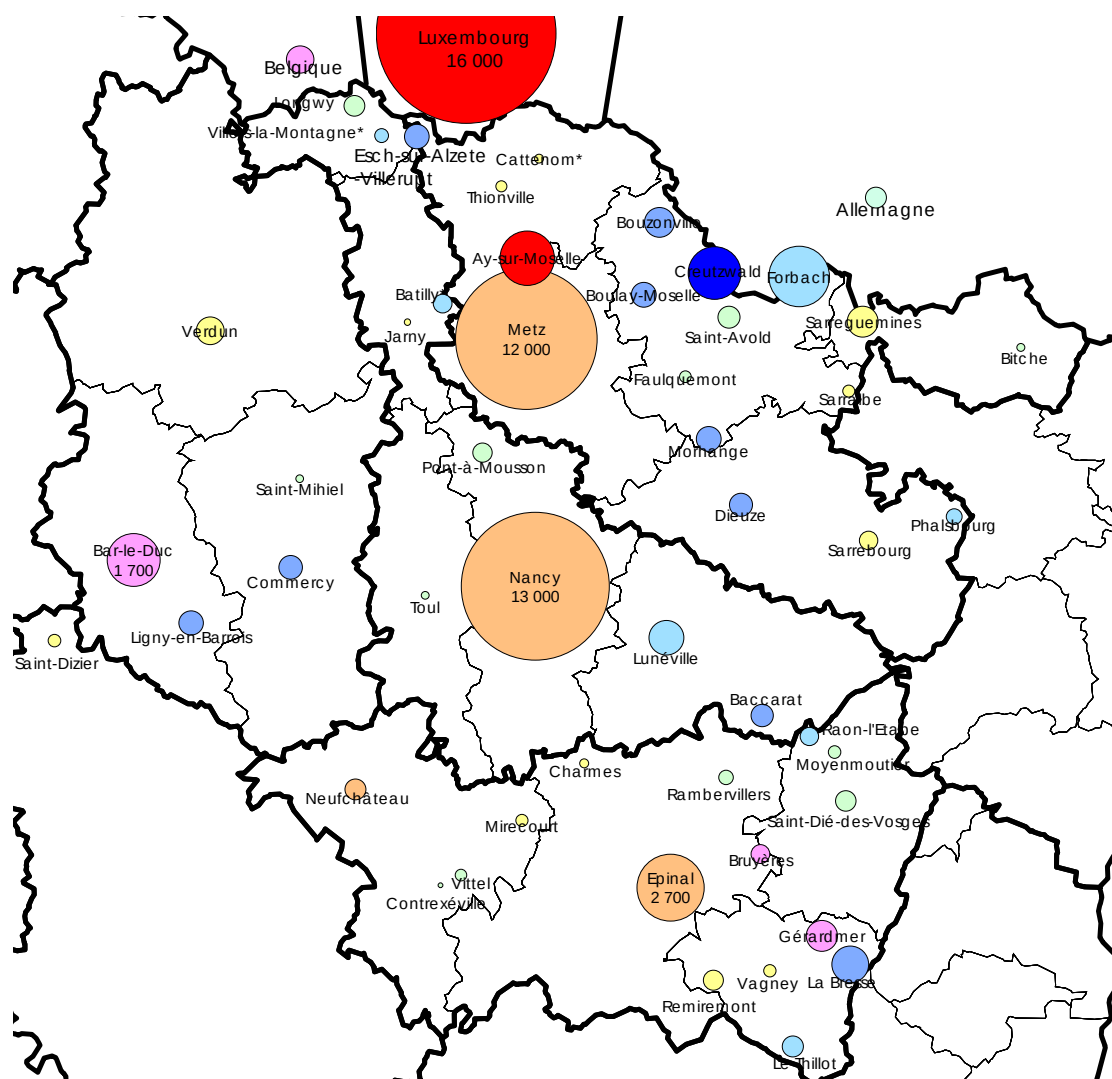
▪ **La responsabilité économique de la métropole dépasse son cadre territorial institutionnel**

Tant l'effet induit du mouvement de décentralisation que l'évolution qualitative du développement économique (et son contexte de mondialisation qui modèle le schéma de métropolisation) font des **Présidents des grandes agglomérations les managers stratégiques d'un territoire qui dépasse leurs circonscriptions administratives ou électorales et jusqu'au champ plus large de l'ensemble (ou majeure partie) de la région elle-même. C'est là une conséquence du constat qui fait des métropoles les vecteurs mais aussi les réceptacles de la croissance économique.**

Pour concrétiser cette « responsabilité », quelques chiffres peuvent être cités concernant la Lorraine:

- *en termes d'aire urbaine (territoire de rayonnement économique à partir de la captation des flux résidence-travail), les deux grands pôles régionaux représentent de l'ordre de **850 à 860 000 habitants, soit 37% de la population régionale directement sous l'influence de ces deux centres urbains.***
- *Sur la base de la zone d'emploi (seule unité de calcul disponible à notre niveau) : les zones de Metz et de Nancy concentrent **25 000 entreprises soit 34% du tissu lorrain** (d'après tableau de bord de la création d'entreprise)*
- *La dynamique de création d'emploi est bien sûr un indicateur important : **25 000 emplois** ont été créés entre 1999 et 2004 dans nos deux grandes agglomérations (base unité urbaine), ce qui représente **70% du total créé sur les 109 unités urbaines recensées en Lorraine** (à noter que 35 d'entre elles seulement ont un bilan positif en termes d'emploi entre 1999 et 2004 : avec 2 694 à Epinal et 75 à Thionville).*

Evolution de l'emploi dans les pôles urbains de 1999 à 2004 (source INSEE – septembre 2008²⁴)



Taux d'évolution de l'emploi 1999 – 2004 (%)



Bien entendu la carte ci-dessus appelle aussi le regard sur la plus forte création d'emploi générée sur la même période par le Luxembourg pour les frontaliers lorrains. Carte et constat à garder en référence sur nos développements ultérieurs concernant l'interprétation métropolitaine de la dynamique transfrontalière...

²⁴ Economie Lorraine « La concentration de l'emploi dans le sillon mosellan » N°142 – Septembre 2008

▪ Un débat dans l'actualité de la réforme institutionnelle

Le débat actuel sur le développement des grandes villes dites « métropoles » (grandes ou moyennes métropoles d'ailleurs) **s'inscrit donc à l'évidence directement dans le débat de la réforme institutionnelle en cours.**

La question centrale est effectivement celle de **l'efficacité de la gouvernance locale** et plus précisément **de l'adéquation à rechercher entre un territoire de développement économique** qui s'impose de fait (échelle de l'aire urbaine au sens statistique ou de l'aire métropolitaine) et un **territoire institutionnel (Communauté d'agglomération ou Communauté Urbaine) dont la composition relève de la négociation politique locale.**

Un exemple concret illustre cette incohérence entre territoire économique et territoire administratif ou institutionnel : la composition de la Communauté d'Agglomération messine qui n'intègre pas la commune de Maizières-les-Metz ou encore de Peltre ; la Communauté Urbaine du Grand Nancy dont Frouard et Pompey ne font pas partie.

Le tableau ci-dessous témoigne objectivement de l'incohérence entre l'unité urbaine (qui matérialise un territoire de vie urbaine totalement intégré) et la collectivité « institutionnelle » formalisant un accord négocié de gestion commune (sur des champs d'ailleurs plus ou moins développés selon les négociations locales²⁵) : ainsi quelques 70 000 personnes de l'unité urbaine nancéenne et près de 100 000 concernant Metz « échappent » aux règles de fonctionnement communautaires.

Démographie Ville Centre – Unité Urbaine – CU/CA - AU

	Ville Centre			Unité Urbaine (ou pôle urbain)			Communauté Urbaine ou d'Agglomération	Aire Urbaine	
	1990	1999	2009*	1990	1999	2006*	2009**	1999	2006*
Nancy	99 351	103 605	107 434	329 447	331 300	331 300	263 691	410 500	415 800
Metz	119 594	123 776	126 706	193 117	322 500	323 000	227 440	429 600	438 300

*dernier chiffre estimé INSEE

**calcul CES d'après tableaux des populations légales INSEE au 1^{er} janvier 2009

²⁵ Compétences obligatoires de la Communauté d'Agglomération : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville. Elles doivent obligatoirement opter pour 3 compétences supplémentaires (parmi : voirie et stationnement – assainissement – eau – environnement et cadre de vie – équipements culturels et sportifs – action sociale). Les Communautés Urbaines qui ont été instituées par la loi du 31 décembre 1966 ont des compétences obligatoires plus larges.

Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) :

un outil de développement stratégique essentiel mais à vocation de planification

Certes des territoires de planification organisent l'obligation de concertation entre les différentes collectivités locales mais aussi avec le public, quant à la définition des orientations fondamentales de l'aménagement du territoire. Il s'agit des Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT, créés par la loi « Gaysot » en 2000). Leur objectif est la préservation du développement urbain, des activités agricoles et autres fonctions économiques. En outre ces documents doivent traiter de la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels.

La procédure de SCOT marque une étape importante dans la prise en compte des contraintes de la gouvernance urbaine. Elle impose des partenariats élargis qui conduisent à la mise en réseau des institutions et des acteurs de niveaux territoriaux et de statuts différents (institutions publiques et privées, y compris les associations). Elle ouvre la voie à des stratégies d'accompagnement du développement économique, des stratégies d'organisation des flux au sein de l'aire métropolitaine et aussi aux stratégies de préservation de l'environnement.

Mais elle ne constitue qu'un outil de réflexion stratégique sur le développement du territoire qui conduit à la définition de la vocation des espaces s'imposant aux documents d'urbanisme, mais aussi donc aux décisions de développement, des différentes communes qui sont incluses dans le périmètre du SCOT. **Par contre, le SCOT n'est pas un outil de gestion partagée des dépenses et des ressources.** En outre **son périmètre n'est pas obligatoirement calqué sur la définition de l'aire d'influence métropolitaine** que constitue « l'aire urbaine ».

Le problème qui est posé par l'inadéquation entre l'aire urbaine « physique » (l'unité urbaine voire l'aire urbaine au sens statistique INSEE) et le périmètre institutionnel, c'est la question de la mise en synergie de l'ensemble des ressources locales disponibles sur un territoire au service du développement efficace de celui-ci.

L'enjeu, formulé en termes différents, est celui de la solidarité et de l'optimisation du développement et du fonctionnement même de ce territoire : les fonctions ou services majeurs (formation supérieure, commerce, santé, pôles culturels...) sont en général intégrés dans le périmètre institutionnel de l'agglomération. Il est évident que la population des communes immédiatement périphériques en bénéficie très directement et très naturellement. Il n'est par contre pas forcément cohérent de voir coexister dans cette même proximité des régimes de développement économique, de fiscalité et de participation aux charges strictement indépendants.

Le développement des périphéries urbaines (phénomène d'étalement urbain) signifie bien et très concrètement l'extension du périmètre urbain lui-même (les fonctions de la ville « centre » rayonnent dans la quotidienneté des échanges sur un périmètre urbanisé étalé).

Ce qui est posé, c'est **la définition d'une échelle pertinente de gouvernance, prenant en compte ce périmètre élargi pour mieux servir un projet de développement solidaire et mettre à sa disposition l'ensemble des ressources qui y sont disponibles.** L'enjeu est également en outre **d'articuler le développement économique avec des attentes de qualité de vie et de cohésion sociale** sur un large territoire de vie (ces deux derniers éléments étant aussi le fondement d'une partie de l'image et de l'attractivité de ce territoire).

L'articulation efficace et objective de ces niveaux de territoires, qui constituent peu ou prou l'aire d'influence des métropoles mais qui impliquent également la relation avec l'échelle régionale de développement, est donc un enjeu accru, qui se pose partout en France, mais de façon sans doute plus cruciale encore en Lorraine.

Les lois de 1999 et 2000²⁶ ont certes doté les Collectivités locales de nouveaux outils de gestion ou de planification plus intégrée, mais **les évolutions socioéconomiques exigent sans doute de dépasser un nouveau cap au service de la stratégie et de la dynamique de développement territorial.**

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales

Le Comité présente l'objectif de ses propositions comme une réponse « aux exigences de notre temps, en termes d'accompagnement du développement économique, de renforcement de la démocratie locale et d'efficience de la dépense publique. »

Le rapport, présenté début mars 2009, privilégie l'articulation des structures territoriales en deux niveaux d'administration :

- l'un dédié « au pilotage du développement des territoires et des activités » : l'échelon régional, comme échelle de réponse aux nouvelles conditions de la compétitivité et avec redéfinition de l'articulation avec le niveau départemental
- le second dédié aux services à la population : le niveau intercommunal, transformé à terme en « Collectivités locales de plein exercice » (réforme de la désignation électorale notamment, clause de compétence générale, autonomie financière).

« Afin d'ouvrir la voie à ce changement, le Comité a considéré que la création de « **métropoles** » se rapprochant de ce modèle pourrait avoir valeur d'exemple. Pour donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes de notre pays, le Comité recommande que soit créée une catégorie de collectivités locales à statut particulier, les « métropoles ». La liste serait fixée par la loi. Cette liste (de 11 métropoles) inclurait les actuelles communautés urbaines de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg ainsi que les Communautés d'Agglomération de Rouen, Toulon et Rennes. » Le Comité souhaite que les métropoles ainsi créées exercent la « totalité des compétences départementales », cela supposant de « scinder les départements existants en deux entités, avec d'une part la collectivité métropolitaine à statut particulier et d'autre part le reste du département subsistant seul sous cette forme (...) la métropole serait représentée à la région par des conseillers directement élus sur son territoire ». **La métropole bénéficierait d'une clause de compétence générale et du statut de Collectivité Locale.**

Les propositions de répartition des compétences (générales et spécialisées) et les enjeux importants qu'elles impliquent, mériteront un examen plus précis dans la seconde phase de réflexion du CES. Il s'agit notamment d'analyser la cohérence entre niveaux « métropolitain » et régional en matière de **développement économique...Le Comité suggère une compétence spécialisée de la Région dans ce domaine** (« monopole de l'attribution des aides aux entreprises et de la participation aux pôles technologiques ») qui **ne semble pouvoir fonctionner qu'avec une articulation très étroite avec la stratégie de développement urbain au sens large** (angles réglementaire, de la planification et de la gestion des espaces, des réseaux et zones d'activités) **qui plus est à un niveau de « métropole ».**

Le choix même des 11 « métropoles » est sujet à discussion : il ne prend en compte qu'un critère démographique d'aire urbaine et non les aspects plus qualitatifs de la métropolisation. Un élément supplémentaire pour estimer que la proposition du Comité Balladur ne va pas au bout de la logique économique spécifique de la métropolisation.

²⁶ L 25/06/1999 (dite « loi Voynet ») : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire : cette loi permet la mise en œuvre des contrats d'agglomération, signés entre Etat, Région et Agglomération. Elle vise les aires urbaines supérieures à 50 000 habitants dont la ville centre compte au moins 15 000 habitants.

L 12/07/1999 (dite « loi Chevènement ») : Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale : elle institue les Communautés d'Agglomération (<500 000 habitants), les Communautés de Communes et les Communautés urbaines (>500 000 habitants)

L 13/12/2000 (dite « loi Gayssot ») : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain : elle instaure les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) qui permet d'élargir l'échelle de planification urbaine dans un cadre concerté entre collectivités et en instaurant des contraintes de préservation du développement urbain, des activités agricoles et autres fonctions économiques, ainsi qu'en matière de préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels.

4. Dynamique transfrontalière : une Lorraine leader, co-leader ou simple acteur périphérique ?

La dynamique transfrontalière prend une importance accrue dans la structuration du territoire lorrain. Nous avons abordé ce point dans le rappel du diagnostic au travers du basculement du point de gravité régional vers le Nord.

Mais de façon plus positive il faut rappeler que cette dynamique est également en capacité d'apporter de nouveaux débouchés à notre territoire régional même si la période de transition actuelle est sans aucun doute un cap délicat pour l'économie lorraine. Rappelons que ces opportunités se déclinent sur le plan d'une potentielle nouvelle attractivité démographique et de la captation de revenus d'assez haut niveau susceptibles d'alimenter un rebond de l'économie résidentielle. De fait également, c'est le profil socioéconomique de la population lorraine qui peut se trouver conforter avec en conséquence de plus fortes exigences sur l'offre de services (formation, culture, santé, loisirs et tourisme de proximité), attentes par rapports auxquels la Lorraine dispose de bons arguments de réponse...

La dynamique transfrontalière est l'aiguillon de la mutation lorraine car elle est porteuse de nouvelles exigences pour notre région. Nous avons dit dans notre étude sur la dynamique luxembourgeoise²⁷ qu'elle mettait « **la Lorraine en mouvement** » : ne pas s'inscrire dans cette évolution reviendrait à tourner le dos aux nouvelles perspectives offertes par ce territoire économique en construction...

Pour autant **cette posture « d'attente » n'est bien entendu en soi ni suffisante et encore moins satisfaisante**. C'est d'un échange actif de fonctions entre notre région et le Grand Duché (dans un contexte qui ne doit certainement pas occulter l'articulation globale d'une dynamique d'échanges au sein de la Grande Région) que doit se construire non seulement l'équilibre du développement mais aussi sa qualité et son accélération... Il s'agit de construire la complémentarité des fonctions dans cet espace (activités économiques et de formation, marketing spécifique...) et d'activer également les liens de rapprochement notamment par l'animation culturelle ou encore la construction d'une politique de tourisme de proximité...sans oublier l'amélioration des moyens de communication).

L'enjeu des coopérations stratégiques transfrontalières est bien sûr la réponse évidente à cet objectif plus ambitieux. Mais elles doivent s'inscrire dans une vision prospective et volontariste tout aussi ambitieuse et même visionnaire d'un territoire partagé à travers les frontières. De ce point de vue, *l'initiative luxembourgeoise « Metroborder » (menée dans le cadre de sa présidence du Sommet de la Grande Région et sur laquelle nous reviendrons)* constitue un signal de départ très important à **une nouvelle étape de management de ce territoire de la « Grande Région »** (soyons pour le moment prudent toutefois sur le périmètre pertinent de cet espace de coopération).

En attendant cependant, le développement qualitatif de l'économie luxembourgeoise²⁸ (cet élément qualitatif est essentiel pour la lecture même des mutations en cours) pose à l'évidence aujourd'hui plus fortement encore **la question de l'équilibre territorial régional**. Mais aussi, et en ce qui concerne l'analyse du phénomène de métropolisation, **il modifie l'analyse de la polarisation territoriale lorraine autour de ses deux grandes agglomérations.**

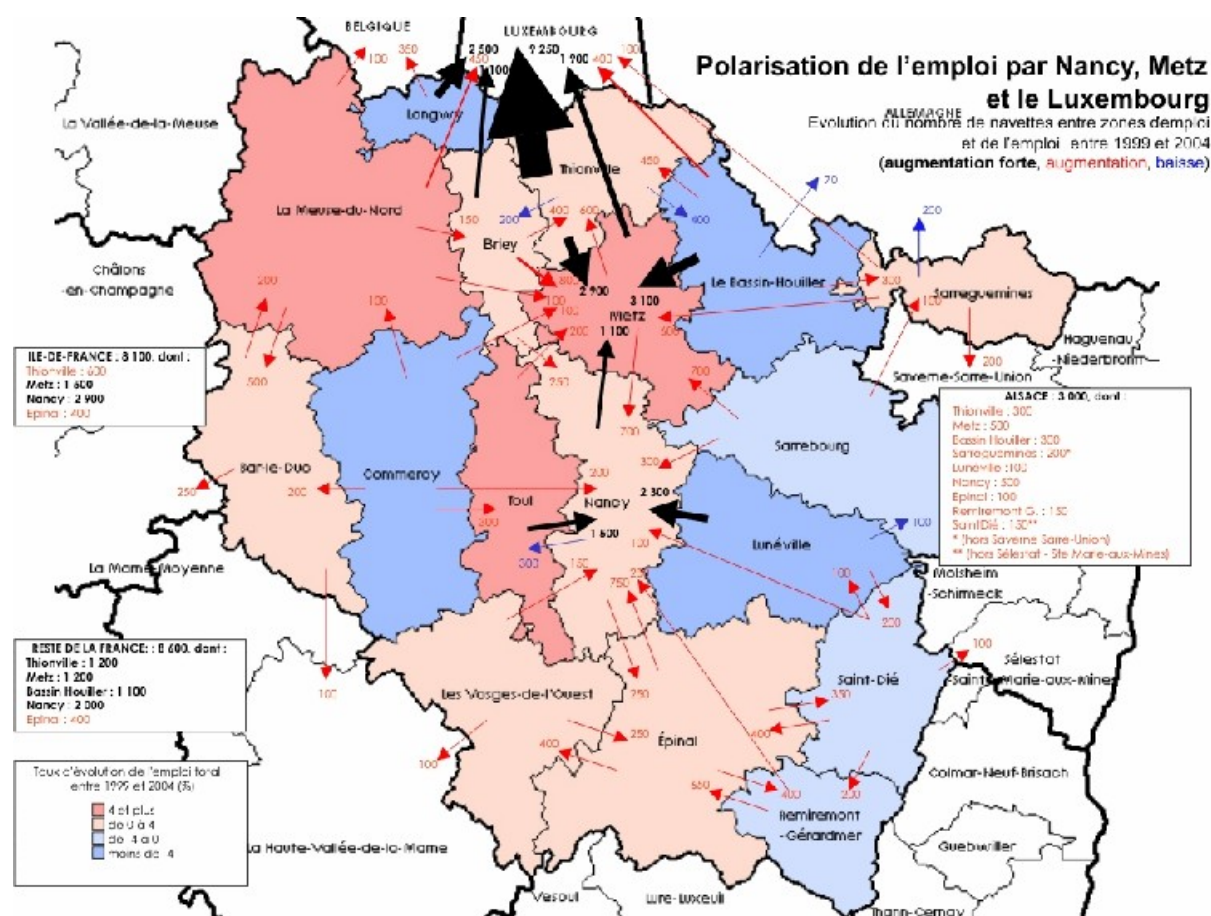
²⁷ Voir notre étude de juin 2007 « L'enjeu frontalier, au cœur du développement lorrain – une priorité, le Luxembourg » CES Séance Plénière des 16 et 17 juin 2007

²⁸ précitée

Rappelons la carte que nous avons présenté précédemment dans ce rapport (*en point n° 3 ci-dessus du présent chapitre*) : **sur la période 1999 – 2004, le Luxembourg a créé plus d'emplois pour les lorrains (16 000) que Nancy (13 000) et Metz (12 000).**

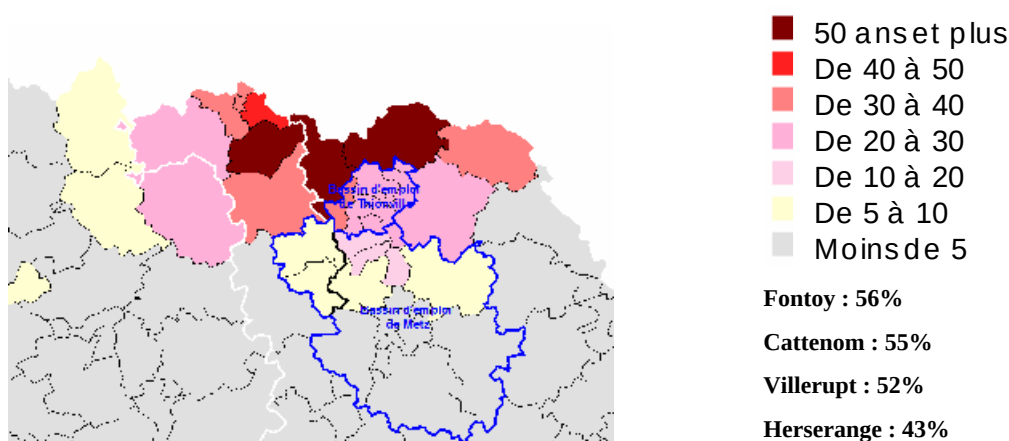
La carte ci-après livre une photographie plus détaillée des flux de navettes entre zones d'emploi et avec le Luxembourg dont le bilan est donc très largement positif, notamment par rapport à la zone de Thionville (+9 250 navettes vers le Luxembourg sur la période 1999-2004)...

Metz et Nancy fortement concurrencées par Luxembourg dans leur fonction régionale d'attractivité et de moteur économique



Bien entendu, ce sont les cantons du Nord lorrain qui affichent la plus forte connexion au territoire luxembourgeois au regard du pourcentage de leur population active travaillant au Grand Duché

Part des actifs travaillant au Luxembourg dans la population active occupée (2006) – cantons nord



**Répartition population active (totale dont travaillant au Luxembourg) dans certains cantons lorrains
(2006 source INSEE Lorraine)**

Canton	total actifs	Frontaliers 2006	Taux 2006
Fontoy	9 271	5 165	55,7
Cattenom	10 134	5 558	54,8
Villerupt	6 809	3 561	52,3
Herserange	6 910	2 986	43,2
Sierck-les-Bains	5 015	1 892	37,7
Mont-Saint-Martin	8 572	3 188	37,2
Audun-le-Roman	7 469	2 492	33,4
Longwy	5 705	1 834	32,1
Algrange	6 623	2 038	30,8
Thionville	18 277	5 473	29,9
Yutz	11 451	3 294	28,8
Hayange	7 759	2 160	27,8
Longuyon	5 743	1 466	25,5
Metzervisse	13 772	3 210	23,3
Florange	6 858	1 589	23,2
Spincourt	2 702	587	21,7
Fameck	7 367	1 516	20,6
Moyeuvre-Grande	7 413	974	13,1
Maizières-lès-Metz	11 097	1 298	11,7
Rombas	7 582	839	11,1
Briey	6 277	617	9,8
Montmédy	2 389	218	9,1
Varennes-en-Argonne	585	51	8,7
Vigy	6 371	466	7,3
Marange-Silvange	9 185	657	7,2
Homécourt	6 066	385	6,3
Damvillers	912	52	5,7
Woippy	12 172	569	4,7
Etain	2 379	111	4,7
Metz	56 760	2 645	4,7
Conflans-en-Jarnisy	6 966	286	4,1
Montigny-lès-Metz	12 145	495	4,1
Bouzonville	12 400	397	3,2
Verny	12 059	355	2,9
Ars-sur-Moselle	8 905	253	2,8
Pange	8 162	221	2,7
Stenay	2 016	54	2,7
Pont-à-Mousson	7 861	84	1,1
Dieulouard	7 590	78	1,0
Pompey	11 830	42	0,4
Nancy	44 218	155	0,4
Malzéville	9 436	31	0,3
Laxou	12 061	37	0,3
Saint-Max	7 417	18	0,2
Neuves-Maisons	8 081	19	0,2
Jarville-la-Malgrange	11 022	20	0,2
Tomblaine	9 947	17	0,2
Vandœuvre-lès-Nancy	10 731	18	0,2

La liste ci-contre donne la mesure du poids de l'emploi frontalier dans certains cantons.

Les **territoires directement frontaliers** du Luxembourg atteignent un volume de l'ordre de **28000 actifs** occupés au Luxembourg.

L'aire urbaine de Thionville en compte quelques **14 600**.

Aire Urbaine de Metz : 11 290

Aire urbaine de Nancy : 453

(NB : la liste des 16 cantons de l'AU de Nancy n'est pas reprise dans le tableau dans son ensemble)

A noter bien entendu également, que les **cantons meusiens** (liste non exhaustive) sont concernés de façon significative par l'emploi au Luxembourg (notamment Spincourt, Montmédy, Etain...)

Dans l'analyse de la dynamique de **métropolisation**, la Lorraine doit donc impérativement intégrer le développement du Luxembourg et son impact sur notre paysage territorial. D'ailleurs les lorrains ne s'y trompent pas : dans une récente enquête réalisée pour le CES et qui a été rendue publique lors de la dernière séance plénière du 24 février, on note que la dynamique luxembourgeoise apparaît comme un atout pour 72% des lorrains et le travail frontalier pour 90%.

La question clairement posée, (« politiquement incorrecte » ?) est toutefois celle de savoir **où s'opère aujourd'hui le nœud du processus de métropolisation dans une « région économique » qui dépasse le territoire lorrain et qui même serait susceptible de placer la Lorraine non pas en leader de développement mais en acteur périphérique...**

Processus de métropolisation : Luxembourg et/ou Metz-Nancy ?...

Plusieurs indices marquent la naissance d'une aire caractérisée par l'effet de métropolisation autour de la dynamique luxembourgeoise :

- 1^{er} exemple déjà : l'identification de la ville de Luxembourg, malgré son poids démographique limité, dans un classement des 180 villes européennes... de plus de 200 000 habitants (*alors que sa population n'est que de 90 000 habitants*)
- Ses normes exceptionnelles de croissance démographique, d'activité et d'emploi illustrent **l'effet d'attractivité et de polarisation** attaché au phénomène de métropolisation.
- Le développement des **activités et de l'emploi tertiaire supérieur** qu'accompagne d'ailleurs une stratégie d'action très offensive : la création d'une **Université du Luxembourg**, malgré des réticences certaines dans le débat national, en témoigne, de même les objectifs volontaristes de développement d'activités de **recherche** et des **partenariats internationaux** dans ce domaine.
- Il en est de même sur l'observation d'une **nouvelle « urbanité » et grands projets d'aménagements urbains** (Kirschberg, Belval) : une architecture et une densité qui témoigne d'une ville capitale
- Une volonté de développer le rayonnement culturel
- Un niveau **d'accessibilité directe à l'échelle européenne** (aéroport)
- Une **dimension européenne voire internationale** (statut de capitale européenne et de place financière, personnalité du 1^{er} Ministre Président de l'Eurogroupe)

Et surtout, autre attribut de ce phénomène de métropolisation : un **effet structurant sur un territoire périphérique « sous influence »**. Cet effet structurant est sans doute visible à l'échelle du territoire luxembourgeois (*mais nous ne l'avons pas étudié en détail*), il est par contre sans ambiguïté aussi sur le territoire lorrain. Les toutes dernières données de l'INSEE en attestent dans la formule d'un **basculement vers le Nord du centre de gravité de la Lorraine** entraîné par le Luxembourg.

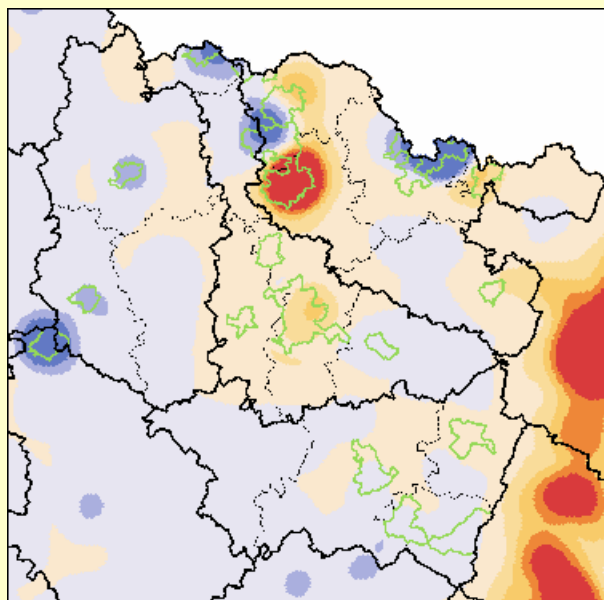
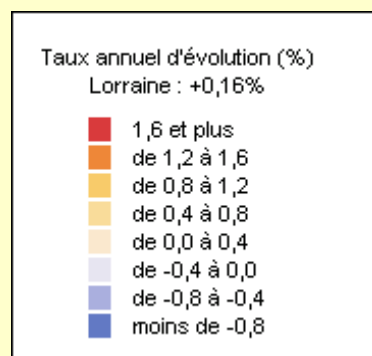
Qu'est-ce que cela recouvre concrètement ?

- Tout d'abord des constats en termes de **flux de déplacement** bien sûr (comme vu précédemment)

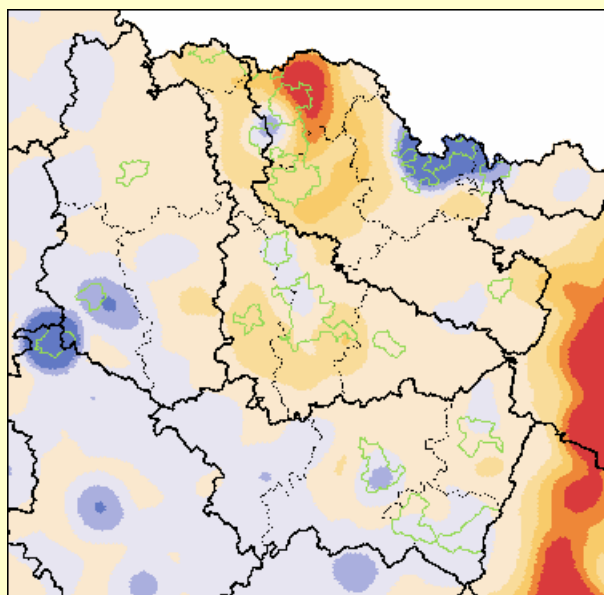
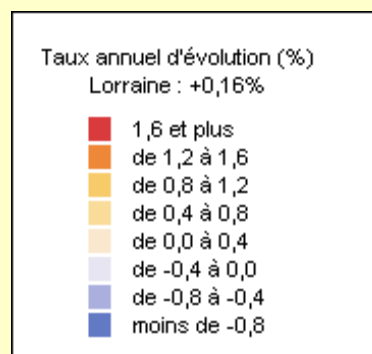
- Ensuite, le constat d'une **croissance démographique** assez significative sur les territoires du Nord lorrain après de longues années de déprime. Ci-dessous le rappel sur deux périodes de recensement.

D'un **schéma d'évolution 1990-1999** qui identifie

une zone de plus forte croissance démographique autour de Metz et plus diluée sur Thionville et Nancy (comme la carte ci-jointe)...



...on passe à **des évolutions 1999-2006** (carte ci-contre) qui marquent un net renversement de tendance au profit du Nord, alors que l'agglomération messine ralentit dans sa croissance et que celle de Nancy peine à se stabiliser.



- Par ailleurs, un impact sur les **coûts fonciers**
- Un impact également sur la **redistribution des richesses** incluant les revenus des frontaliers (point déjà évoqué dans ce rapport)
- Des constats en termes de qualité ou de qualification supérieure dans le profil de la population lorraine (*un élément pressenti mais sur lequel nous devons mener une analyse plus précise et quantifiée et sur lequel l'exploitation de la dernière campagne de recensement en lien avec l'INSEE Lorraine apportera un éclairage*)

Indicateurs d'un effet régional positif de métropolisation : comparatif Luxembourg / Lorraine

	Lorraine	Luxembourg
Démographie (1999 - 2007) d'après portail statistique de la Grande Région édition 2008	2 343 000 (pop. 2007) + 1,4% (+31 345 hab.)	476 000 (pop. 2007) + 11,4% (+ 48 837 hab.)
Emploi <i>Données disponibles emploi total :</i> 2000 – 2006 pour la Lorraine 2000 – 2007 pour le Luxembourg	- 1,2 % (- 10 000 emplois) <i>Dont frontaliers lorrains vers le Luxembourg :</i> + 47,4 % (+ 20 600 emplois)	+ 26 % (+ 68 700 emplois) <i>Dont travail frontalier global :</i> + 55 % (+ 48 300 emplois)
Dynamique tertiaire (évolution emploi services 1999 – 2006) d'après portail statistique de la Grande Région édition 2008	+ 8,3% (+ 45 884 emplois)	+ 32% (+ 59 600 emplois)
Enseignement Supérieur (population étudiante) d'après portail statistique de la Grande Région édition 2008	78 000	3 400
Effectifs de Recherche Recherche publique Recherche privée Total	 4 276 2 556 6 832	 858 4 157 5 015

Si l'on prend en compte le processus qualitatif et économique de la métropolisation, son rôle moteur dans les mécanismes de développement, et si l'on met en regard ce qui est en train de se développer autour du Luxembourg tel qu'évoqué dans l'encadré ci-dessus, **c'est alors deux questions de fond qui se posent à la Lorraine et à ses deux grandes villes :**

1. L'enjeu régional n'est-il pas désormais de **conquérir « au moins » un rôle de co-leader dans ce processus de développement de notre territoire transfrontalier ?**
Quels doivent être les moyens ou l'action pour cet objectif ?
2. **L'échelle de la Grande Région demeure-t-elle pertinente en termes de territoire d'action et de système institutionnel ou ne convient-il pas plutôt de porter les systèmes urbains majeurs (donc certaines grandes villes à définir selon ou dans leur potentiel économique, de services ou encore culturel) comme vecteurs centraux de maillage et de dynamiques d'un territoire transfrontalier au cœur de la Grande Région. Cette approche renvoie à la logique du réseau urbain : encore faut-il lui donner une consistance lisible et opérationnelle pour qu'elle opère la mutation des relations au sein de ce territoire frontalier et réponde aux besoins de ses habitants.**

METROBORDER en Grande Région

Une initiative de la Présidence Luxembourgeoise de la Grande Région

pour

Construire une région métropolitaine transfrontalière polycentrique

Metroborder est un projet de recherche appliquée mené dans le cadre de la seconde période de programmation 2007 – 2013 du programme ORATE²⁹ (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du territoire européen). Ce programme a été mobilisé par le Luxembourg afin de susciter et d'accompagner un projet de développement du territoire de la Grande Région.

- Ce projet prend donc un **appui sur les orientations et incitations européennes** : renforcer les métropoles existantes et soutenir de nouveaux projets de métropole en réponse aux enjeux de la compétitivité mondiale conformément à la Stratégie de Lisbonne.

Le projet propose donc aux autorités constituant la Grande Région d'anticiper, au travers de leur coopération transfrontalière, les priorités communautaires de cohésion territoriale et de compétitivité.

« Etant donné que la Grande Région ne possède pas de véritable métropole au sens européen du terme capable de rivaliser avec d'autres métropoles existantes voire en émergence, la présidence luxembourgeoise du 11^e Sommet de la Grande Région (février 2008-juin 2009) s'est proposé d'entamer avec l'accord et en concertation avec les autres entités partenaires, un processus visant le développement à long terme d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) au sein de l'espace de coopération. Ce processus étant enclenché par le projet de recherche dénommé « Metroborder Grande Région ».³⁰

- Ce projet démarra par une étude mais une **étude stratégique** qui doit éclairer l'action et l'engagement concret dans le processus de rapprochement : le CES salue le caractère à nouveau volontariste de la démarche luxembourgeoise. Il s'agit, de son point de vue, de l'acte de fond le plus essentiel et significatif posé depuis longtemps dans le cadre de l'Institution Grande Région...il aura fallu attendre la présidence luxembourgeoise pour l'engager.
- **L'accueil de ce projet nous semble plutôt globalement « timide » de la part des partenaires français** avec peu d'investissement pour communiquer de ce grand enjeu transfrontalier. Cela pourrait une nouvelle fois être le reflet d'un déficit de vision stratégique sur l'avenir et pose le problème tant de la posture des acteurs que de l'image de volontarisme donnée à la population dans la mutation à conduire du territoire lorrain.

Le présent rapport du CES donne tous les arguments d'une participation lorraine active comme co-leader de la construction de cette stratégie transfrontalière. Le calendrier de l'étude Metroborder fixe la restitution à fin 2010. Le CES estime qu'il ne faut pas attendre cette échéance pour un engagement opérationnel... Il estime que ce présent rapport, les premières hypothèses qu'il présente et les travaux qui suivront seront une contribution active à cette démarche et au positionnement de la Lorraine dans cette stratégie.

²⁹ Terme anglais : EPSON

³⁰ Source : présentation officielle du projet de recherche appliquée Metroborder Grande Région – Luxembourg – 3 mars 2009

5. Une dimension nouvelle de stratégie d'aménagement du territoire face à des enjeux accrus de développement durable

C'est également un point de renouvellement de la problématique du développement métropolitain : l'accroissement des objectifs et obligations de développement durable.

La métropolisation s'est traduite par une centralisation des zones d'activités, de services et d'emploi, une densification de la périphérie des villes mais aussi par un étalement de l'aire urbaine d'influence métropolitaine, le tout contribuant à consommer l'espace et augmenter les flux de déplacement.

En parallèle, la métropolisation crée aussi de **nouveaux dysfonctionnements sociaux et de cadre de vie**. Ces dysfonctionnements opèrent sur certains quartiers d'hyper proximité mais touchent aussi l'ensemble de « l'aire métropolitaine » : le phénomène de métropolisation se traduit par un processus de différenciation spatiale exacerbé au plan social dans les grandes métropoles avec des phénomènes de forte concentration en terme de richesse / pauvreté³¹, de qualification / déqualification³², des problématiques spécifiques d'accès au travail pour des personnes au chômage ou en terme de déplacements domicile-travail. Ce processus de différenciation spatiale est bien entendu directement en lien avec des coûts fonciers qui se traduisent par un nouvel ordonnancement social de l'habitat mais également des activités économiques. (*Bien sûr : effet de contrainte supplémentaire sur la politique de transport en commun, lecture sociale de l'étalement urbain, problème d'équité ou d'harmonie sociale, disparition de la biodiversité...*)

Ces deux dimensions ont un impact considérable en termes de développement durable et interrogent peut-être les conditions dans lesquelles va se poursuivre le phénomène de métropolisation.

La qualité du projet métropolitain ne doit pas uniquement se juger par l'ambition économique et culturelle qu'il met en œuvre. Il doit également être porteur d'une identité sociale qui soit le socle de sa cohésion et témoigne d'une responsabilité de développement durable.

³¹ A mettre en relais avec le fort volontarisme politique de répartition du logement social dans l'agglomération rennaise

³² Cynthia Ghorra-Gobin, « Réguler la Borderless economy, reconceptualiser l'échelle locale » in Vingtième Siècle. Revue d'histoire, janvier-mars 2004, étude sur le processus de métropolisation aux Etats-Unis.

Strasbourg : l'engagement à « transformer la ville », une carte « marketing » pour l'aménagement urbain sur le concept de la qualité de vie et du développement durable

Le RL du 5 février 2009 relate l'exemple de Strasbourg autour de ses projets « écoquartiers » du maire de la ville (échelle CUS ?).

Un premier quartier « écolo » (600 à 700 logements) sera réalisé en 2011, un 2^{ème} (450 logements) pour 2012 (sur inspiration de l'exemple allemand de Fribourg-en-Brisgau, suédois de Malmö, mais aussi de la ville de Lorient dans le Morbihan) : cela correspond à l'ambition de « construire une métropole à la hauteur des enjeux sociaux et écologiques de demain. La ville souhaite fixer ses propres principes de construction et d'aménagement pour répondre aux exigences environnementales et sociales mais aussi faire une ville « compacte » pour lutter contre « l'étalement urbain ».

Un gros travail de **sensibilisation et même de formation** est engagé par la municipalité qui illustre une nouvelle dimension de l'action municipale locale (outre le volontarisme, c'est l'approche « participative », « négociation », « partage » et éducation » : cycles de forum et conférences associant des citoyens et professionnels, bailleurs sociaux, urbanistes et architectes (on peut y voir une nouvelle forme de partenariat public-privé, dans l'idée de faire participer à l'élaboration du projet).

Fil conducteur de ces projets de quartier = la **qualité de vie**, normes HQE (mais partiel afin d'atteindre quand même l'équilibre financier), bâtiments à basse consommation d'énergie (50kwh/m2/an), générer de nouvelles manières de se déplacer et limiter la place de la voiture individuelle, mais assurer aussi la **mixité sociale** en implantant 30% de logements sociaux sur un des 2 quartiers en projet, en mixant aussi les générations et profil de ménages (maison de retraite, crèche, jardins participatifs), assurer la **mixité des fonctions** (bureaux, commerces)

D'autres projets sont annoncés pour transformer des « friches hostiles » c'est-à-dire nécessitant dépollution.

IV – Des hypothèses pour notre avenir...

Il y a donc bien deux et même trois échelles de questionnement dans la métropolisation lorraine :

- Nancy – Metz dans leur rôle évident de structuration (en termes économiques et de services) du territoire lorrain
- Nancy - Metz dans l'évaluation de leur fonction motrice au sein du territoire frontalier : leader – co-leader ou acteurs périphériques
- Nancy – Metz (en bi-pôle) dans leur propre potentiel de rayonnement au plan national et européen

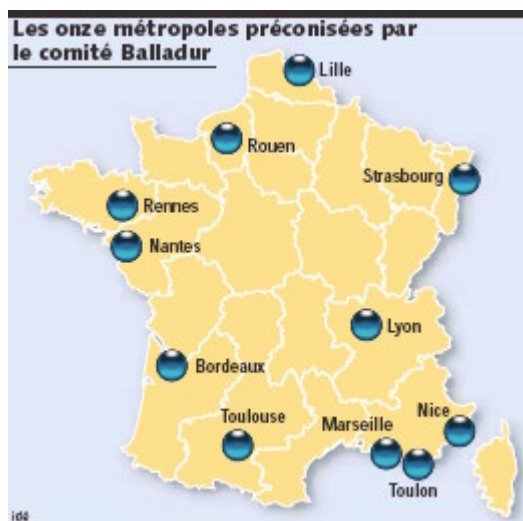
La question qui nous préoccupe toutefois est de savoir si le pari de la métropolisation est encore jouable en Lorraine... Notre réponse pourrait être « oui peut-être », dans tous les cas à plusieurs conditions qui dessinent l'ampleur du volontarisme à mobiliser.

1. Une métropole bipolaire en Lorraine : un postulat qui devient exigence

Dans notre questionnement, nous avons placé **un postulat : celui d'un fonctionnement lorrain métropolitain « bipolaire »**.

Pressenti depuis longtemps par notre groupe de travail comme une exigence pour l'avenir ou l'existence même d'une métropole en Lorraine, **ce postulat nous semble être désormais une condition obligatoire et incontournable** au regard des propositions du Comité Balladur de constitution de 11 « métropoles » nationales (hors Paris).

Prises individuellement, il est une évidence que ni Metz ni Nancy n'atteignent la taille critique nécessaire à un statut métropolitain qui puisse prétendre à être renforcé par l'Etat : cela est vrai sur le plan de la démographie comme sur le plan des services et des fonctions supérieures effectivement assumées par ces deux villes.



Journal Les Echos du 25 février 2009

Le paysage institutionnel préfiguré par la Commission Balladur oblige la Lorraine à émarger dans la liste des métropoles nationales !

La carte ci-joint en atteste : c'est là l'enjeu de son avenir et de son existence entre Paris et Strasbourg !

C'est l'enjeu pour l'avenir de son Université et de sa recherche !

C'est, plus globalement, l'enjeu du soutien national à un haut niveau de services !

Il est en effet impératif d'intégrer que la réforme institutionnelle de l'Etat, dans l'esprit des propositions Balladur, est susceptible de créer un véritable nouvel « ordonnancement territorial ». La création de 11 grandes métropoles nationales (peut-être plus ce qui constituerait la seule opportunité pour la Lorraine) préfigure un développement national qui cherche à s'appuyer sur une douzaine de pôles urbains compétitifs et attractifs au sens des normes de l'économie mondiale. De ce fait, il est à prévoir que les compétences et la distribution des fonds nationaux mais aussi européens devraient s'articuler sur cette nouvelle architecture stratégique.

Rang	Aire Urbaine	Population 2006	Statut
1	LYON	1 748 270	CU
2	MARSEILLE	1 601 100	CU
3	LILLE	1 164 720	CU
4	TOULOUSE	1 102 880	CU
5	BORDEAUX	999 150	CU
6	NICE	991 900	CU
7	NANTES	763 120	CU
8	STRASBOURG	638 672	CU
9	TOULON	595 880	CA
10	RENNES	571 750	CA
11	GRENOBLE	531 440	CA
12	ROUEN	523 240	CA
13	MONTPELLIER	510 880	CA
14	METZ	438 340	CA
15	CLERMONT FERRAND	426 700	CA
16	NANCY	415 770	CU

Légende :

 Liste des 11 métropoles du Comité Balladur

Source Observatoire des Territoires DIACT d'après statistiques recensement INSEE

Exister dans les grands pôles métropolitains nationaux

La réalisation de cet objectif passe pour le CES par **deux conditions impératives**

- **1^{ère} condition : créer la métropole Metz-Nancy**

Le CES entend bien par-là une **métropole « bipolaire » et « opérationnelle »**, **c'est-à-dire dotée d'une structure de pilotage stratégique intégrée** (à l'image de ce que serait une véritable structure de Communauté d'Agglomération ou d'intercommunalité : nous proposons le nom de « **Communauté Métropolitaine** »). La Lorraine doit **prendre un temps d'avance dans une nouvelle gouvernance territoriale**.

Cela pourra paraître utopique dans les schémas actuels, politiques et administratifs, de fonctionnement. Mais c'est au contraire une approche

- **visionnaire**, dans l'objectif d'accompagner de nouvelles dynamiques de développement territorial,
- et **innovante**, dans l'objectif de mieux répondre à l'intérêt régional avant de défendre une seule logique de frontières administratives ou électorales.

Le couple Metz-Nancy est (et doit demeurer) le point de référence du processus de métropolisation lorraine par les fonctions essentielles qui y sont présentes. Il faut considérer que l'effet d'agglomération qui se prolonge vers Thionville, intégrant également le pôle touristique et de loisirs qui se consolide dans et autour d'Amnéville, doit trouver place dans cette mise en cohérence. Le CES estime cependant que **l'espace Metz-Thionville ne fait pas à lui seul « métropole »** même s'il relève, répétons-le, d'un enjeu d'intégration à une dynamique métropolitaine régionale.

- **2^{ème} condition : défendre et obtenir de l'Etat le statut d'une métropole de connexion à la dynamique luxembourgeoise mais aussi transfrontalière.**

A l'image de peu de territoires français, la Lorraine se trouve dans un environnement frontalier extrêmement porteur de développement. La Lorraine et ses deux grandes villes doivent s'engager dans la structuration de cet espace géographique intégré qui porte, à la clé, l'enjeu d'un appui et d'un soutien financier européen. **Elles doivent créer les conditions pour y jouer un rôle actif** en unissant notamment leur stratégie.

Il ne s'agit plus de se contenter de prendre acte des indicateurs du développement luxembourgeois et de l'emploi frontalier. Il s'agit de savoir tirer parti d'un nouveau territoire qui est en construction et dans lequel ni les frontières, ni les régimes de fonctionnement administratifs ou politiques, ne doivent faire obstacle à la gestion partagée de l'avenir par l'ensemble des acteurs et des citoyens.

La responsabilité de l'Etat est majeure à ce niveau : il doit accompagner très opérationnellement, mais aussi financièrement, cette construction **et/ou redéfinir les modalités et capacités d'intervention des collectivités locales pour être au niveau des négociations stratégiques avec un Etat (Luxembourg) et des länder allemands**. **La responsabilité des Collectivités lorraines n'est pas moindre** (à tout niveau territorial) : il leur appartient de développer la vision de leur avenir sur une échelle qui dépasse leur territoire, d'y adapter leurs modes de fonctionnement et leur stratégie d'action mais aussi de développer un front commun volontariste.

Pour réaliser ces deux conditions fondamentales et à notre sens incontournables pour que la Lorraine soit en capacité de **revendiquer un rôle actif dans le territoire national**, le CES suggère des propositions complémentaires qui doivent préciser les actions à engager.

2. Donner corps à la bipolarité métropolitaine : une organisation à inventer pour donner enfin un temps d'avance à la Lorraine

Il y a 10 ans, le CES osait espérer l'évolution vers le regroupement progressif des forces universitaires lorraines dans le statut d'une Université Lorraine. Cette voie était jugée irréaliste car semée d'obstacles autant culturels que politiques... En 2012, pourtant, cet objectif sera réalisé selon l'engagement pris par nos Universités appuyées en ce sens par les acteurs publics... Les évolutions internationales comme les nouveaux cadres nationaux d'intervention de l'Etat les ont poussées dans cette direction.

Oser espérer aujourd'hui, la naissance d'une agglomération bipolaire Metz-Nancy pourrait relever du même jugement d'irréalisme...

Le CES estime pourtant que **cet objectif doit être le reflet d'un choix lorrain volontariste**. Il serait comme le « campus » des Universités pour Metz et Nancy...

Car il ne s'agit pas pour le CES d'évoquer la « bipolarité » à titre de symbole ou par simple effet de langage.

Première affirmation : les rapprochements qui ont été construits entre Metz et Nancy au cours des derniers mois sont essentiels. Ils méritent d'être salués à leur juste valeur car ils engagent **une nouvelle étape de l'avenir du territoire lorrain**.

Seconde affirmation : pour aller au bout de cette démarche, il reviendra à nos deux agglomérations de **savoir « institutionnaliser » cette coopération afin de la rendre irréversible**. Il s'agit, d'une part, de la faire perdurer au-delà des hommes en place. Il s'agit, d'autre part, d'afficher, à quatre échelles – nationale, régionale, mais aussi de la Grande Région et de l'Europe – la **naissance d'une véritable aire urbaine métropolitaine constituant un territoire de projet**.

La Lorraine a trop longtemps hésité sur les véritables voies de son unité. Définitivement aujourd'hui, à la lumière du développement d'autres territoires français, à la veille d'une possible restructuration des institutions, à l'heure également de donner corps à l'identité du territoire lorrain, Metz et Nancy ne peuvent plus se tourner le dos et donner l'illusion de leur coopération. **Ces dernières doivent pérenniser et inventer le cadre légal de leur mise en synergie : elles doivent matérialiser et rendre lisibles leurs axes stratégiques de travail.**

Leur enjeu commun, qui est celui du territoire régional tout entier, est de recoller au peloton de tête des pôles urbains moteurs du développement économique national. C'est en unissant leurs potentiels qu'elles peuvent espérer peser dans ce schéma national (mais aussi dans la structuration de l'espace Grand Est et Grande Région). C'est en structurant leur gestion des grands dossiers qu'elles peuvent créer de nouveaux leviers d'action et se donner des marges de manœuvre.

Car la Lorraine ne peut envisager de déplacer ou de construire ailleurs ce qui constitue les forces motrices sur lesquelles devront s'appuyer son développement et son rayonnement (formation supérieure, recherche, économie, pôles culturels et de services). **L'essentiel de ces fonctions majeures et stratégiques dans le processus de**

métropolisation sont sur Metz et Nancy. C'est donc autour de ce bi-pôle que la Lorraine doit s'organiser en se gardant de créer de nouvelles sources de concurrence territoriale.

A défaut, Nancy et Metz seraient contraintes à se contenter de jouer un rôle périphérique dans le processus de mutation territoriale qui est en cours au niveau national comme transfrontalier. Cela ne peut pas être notre ambition.

Bipolarité Metz-Nancy : principes fondamentaux

- ☛ ***Un schéma de coopération et de complémentarité à organiser entre Metz et Nancy :*** le CES propose que Metz et Nancy élaborent, avec l'appui de l'Etat et de la Région, un **schéma de développement métropolitain stratégique concerté**. Il s'agit bien de construire par là un document d'orientation mais aussi un **document – cadre** posant le diagnostic autant que les objectifs et moyens de développement.
- ☛ ***Une gouvernance opérationnelle*** à construire et qui transcende les acteurs en place : cette structure de gouvernance aurait pour mission de **mettre en œuvre le schéma de développement métropolitain concerté en s'appuyant sur de véritables délégations de compétences**. C'est par exemple à ce niveau que devraient être déléguées la **relation stratégique transfrontalière** ou encore la mise en relation de la métropole avec les autres partenaires territoriaux de Lorraine. C'est aussi à ce niveau que pourrait s'organiser la mise en cohérence du développement économique, des politiques d'Enseignement Supérieur et de Recherche, des grands pôles culturels, de transport, de la promotion marketing de la métropole lorraine, de l'organisation de grands événements, de l'accompagnement aux services majeurs (dans le domaine de la santé par exemple)
- ☛ ***Une obligation de répondre aux enjeux d'une mobilité efficace et sécurisée, entre ces deux pôles urbains majeurs mais aussi à partir de ces pôles vers leurs partenaires potentiels.*** Rapidité et commodité des transports entre Metz et Nancy, puis vers Thionville et Luxembourg sont des facteurs incontournables et prioritaires de l'intégration métropolitaine.
- ☛ ***L'enrichissement et l'amélioration des complémentarités et des flux d'échanges par des infrastructures et méthodes de travail innovantes*** (équipements TIC : flux d'information et lieux virtuels de réunion, anticiper sur les schémas de développement de la société « Développement Durable »)
- ☛ ***La marche en avant par l'exemplarité des projets :*** l'Université lorraine est au nombre de ceux-ci (sans être au bout de la démarche car beaucoup reste à construire pour tracer la voie effective de la synergie régionale) mais d'autres domaines sont à explorer : culture, santé, développement d'activités, grands événements, sport, tourisme, transport.
- ☛ ***La projection dans une échelle de développement commune qui dépasse les frontières régionales :*** c'est construire Metz avec Nancy qui peut faire poids dans cette architecture....C'est dans cet esprit, qu'il appartiendrait à la structure de « Communauté métropolitaine » de représenter et de gérer la **relation stratégique transfrontalière** de la métropole lorraine, mais aussi son positionnement et sa relation avec ses partenaires du **territoire Grand Est**.
- ☛ ***Connexion vers le Sud, prolongation de la liaison Est (fer) et connexion Nord-Sud (fluvial) sont des impératifs*** pour asseoir la vocation de carrefour stratégique et de carrefour logistique de la Lorraine et pour **exploiter pleinement la bipolarité lorraine dans son environnement transfrontalier notamment.**

3. La question des solidarités territoriales : une métropole au service de la Lorraine toute entière, une métropole « lorraine avant tout »

*La conviction qui est la nôtre, fait bien d'un processus lorrain de métropolisation une clé incontournable des défis régionaux. **Mais cet enjeu n'évacue pas la question des solidarités territoriales nécessaires à tout projet régional cohérent et fédérateur**, permettant à chaque territoire de trouver la place qui lui revient dans le développement régional.*

Il n'est pas paradoxal à notre sens d'affirmer que cet enjeu de solidarité du territoire régional passe aussi par la reconnaissance première des deux éléments moteurs de cohésion et de développement économique que sont ses deux grandes agglomérations. Selon la formule consacrée en effet, « la Lorraine n'est pas une île ». Elle ne peut donc échapper aux « normes » du développement territorial qui font des métropoles les « plaques tournantes » de l'économie mondiale mais à ce titre aussi les premiers repères identitaires des pays et des régions (*voir nos développements au début de ce rapport*). Au-delà de cet aspect identitaire et donc d'attractivité, répétons que les constats du développement économique montrent comment certaines régions bénéficient du fort potentiel de rayonnement de leurs grandes villes

L'enjeu lorrain est de compenser un certain déficit d'image par la mise en valeur de son territoire, de son potentiel humain et économique, de son positionnement géographique. Mais, de façon tout aussi importante, il lui faut exploiter une image urbaine qualitative et d'excellence sur le plan de l'environnement comme sur celui d'un haut niveau de services et d'activités. **La métropole régionale est en ce sens une porte d'entrée majeure du territoire régional et de son identité.** C'est une carte de visite des autres potentiels régionaux : il appartient à la métropole et à ses partenaires de savoir mettre en exergue et en synergie ces autres potentiels et de promouvoir les complémentarités. Cette ambition se décline autant en politique économique régionale qu'en politique touristique, patrimoniale ou encore environnementale. C'est la richesse d'une diversité et d'une proximité bien mises en valeur qui est susceptible aujourd'hui de créer la qualité de vie globale d'un territoire et même de différencier les atouts territoriaux. Cela nous semble pouvoir répondre en effet à une aspiration des populations. Projeter la Lorraine dans un plus vaste territoire (transfrontalier ou Grand Est), grâce au moteur de ses deux grandes villes, offre d'autant plus de retombées potentielles susceptibles de prendre appui sur des **spécificités territoriales** (fréquentation touristique mais aussi d'événements économiques comme culturels) **réparties sur les quatre départements lorrains.**

Il appartient à notre nouvelle métropole d'être « lorraine avant tout » et de porter la fierté ou l'identité régionale à l'instar de ce qu'a réalisé Rennes en Bretagne, Lille dans le Nord-Pas-de-Calais... Une ambition qui doit pouvoir se construire ou progresser par une politique marketing ciblée....

Les bases de la solidarité territoriale autour de la dynamique métropolitaine

L'articulation de la dynamique métropolitaine bipolaire et de sa solidarité territoriale doit s'organiser à deux échelles régionales (sans parler ici des échelles suprarégionales)

- **La métropole et sa solidarité spécifique dans le Sillon Lorrain.** Clairement ce sillon dessine une colonne vertébrale de la dynamique lorraine. La logique de réseau et d'échanges initiée par les quatre villes majeures de la vallée de la Moselle n'est pas contradictoire avec l'affirmation d'un cœur de métropole bipolaire. On voit bien cependant, comme nous l'avons évoqué plus haut dans ce rapport, que le territoire du nord de Metz jusqu'à Thionville pourrait relever d'un statut particulier dans cette dynamique métropolitaine, intégrant notamment une dimension démographique et de continuité urbaine mais aussi une fonction de pôle touristique et de loisir qui est partie intégrante d'une fonction métropolitaine... Dans une autre logique, le **pôle spinalien** dispose de fonctions économiques spécifiques et identitaires du territoire vosgien qui participe de la dynamique métropolitaine, dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur par exemple, mais aussi touristique et culturel... Il est également la porte d'ouverture vers le Sud et l'Alsace. **Le Sillon lorrain a vocation à donner sens à cette dynamique globale.**
- **La métropole et sa solidarité spécifique dans une architecture régionale de villes relais** telles Verdun, ou Bar-le-Duc, Sarreguemines, Saint-Dié... Quelles que soient les difficultés repérées dans les indicateurs de développement, les villes cœur de territoires ruraux ont des vocations d'animation spécifique mais des potentialités pouvant également émerger dans la promotion d'un territoire régional. Elles « dépendent » également ou se nourrissent de certaines fonctions métropolitaines précises (l'exemple le plus concret relevant des centres de formation supérieur ou des services de santé ou encore des activités commerciales). Bien entendu la politique de connexion (infrastructures de transport) est importante. Mais il est tout aussi important de diffuser à ce niveau de territoire **la vision d'une métropolisation structurante pour le développement régional.** Il faut de plus intégrer tous les points forts de visibilité des territoires ruraux (en lien avec les Conseils Généraux) pour construire la base d'un projet partagé et donner sens à chaque territoire dans le projet régional. Des exemples : intégrer Verdun « pôle d'excellence de mémoire », Sarrebourg et Center Parc... Chaque projet, quelle que soit son implantation, doit être considéré comme un levier supplémentaire de lisibilité.

Le CES insiste sur le **territoire spécifique de « Sarrebruck Moselle Avenir »** dans ce schéma de cohérence régionale. L'encadré ci-après illustre une **vocation bien précise de ce territoire qui s'intègre très directement dans la logique d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière.** Ce projet et sa place dans la dynamique territoriale illustre que **la construction d'une stratégie de métropole n'exclue bien entendu aucune dynamique de structuration d'autres territoires régionaux.**

« Sarrebruck-Moselle Avenir » : un exemple d'organisation territoriale qui se joue des frontières administratives et nationales...à suivre

Le projet de coopération métropolitaine « Sarrebruck-Moselle Est » a également été labellisé par la DIACT en 2003 (partie des 11 premiers projets nationaux de ce type à l'instar du Sillon Lorrain.

Si ce projet n'a pas vocation à structurer le territoire lorrain (il n'en a ni les dimensions, ni les caractéristiques et fonctions requises), il a le mérite de montrer par des exemples concrets les politiques communes et la gouvernance qui peuvent être mises en place par des entités que peu de choses rapprochent au départ si ce n'est une proximité géographique. Il est en outre le témoin de la dimension transfrontalière bien spécifique de notre région.

En résumé, la coopération est ancienne puisqu'elle date de 1997 sous la forme d'une association initialement de 27 membres regroupant 77 communes et dénommée « Zukunft SaarMoselle Avenir » ; siège à Sarreguemines, administration à Sarrebruck ; présidence tournante (actuellement le maire de Sarreguemines auquel succédera prochainement celui de Sarrebruck).

Une particularité intéressante à préciser ci-dessous après vérification des statuts : les **décisions sont adoptées par un Comité Directeur à la majorité des représentants des membres présents et non à l'unanimité**. Par ailleurs la règle est à la parité à 50/50 entre Français et Sarrois malgré le poids plus conséquent de ces derniers.

Cela a permis de faire évoluer les structures :

2003 : sur une initiative française, l'agglomération est retenue par la Diact comme espace de coopération métropolitain au même titre que le sillon lorrain

2004 : déclaration commune en vue de la création d'un Eurodistrict permettant de donner une assise européenne et de rendre possible le financement de gros projets

2009 : l'association va se transformer en Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), structure identique à celle mise en place à Lille.

Depuis 2006 différents projets, repris au CPER 2007/2013, sont élaborés chaque année sur 6 thématiques validées par la Diact :

- Transport collectif
- Recherche et innovation
- Coopération sanitaire
- Formation supérieure avec promotion du bilinguisme
- Culture et tourisme
- Image métropolitaine

Parallèlement en 2008 une **consultation des citoyens** a permis d'élaborer le projet « vision d'avenir de la région SaarMoselle » qui servira de fil conducteur pour les projets futurs. Une étude d'un consultant, Adit, également mené en 2008 a par ailleurs défini des niches stratégiques qui demandent maintenant à être exploitées.

Une extension est programmée avec l'adhésion du Kreis Saarlouis, du Saar Pfalz Kreis et du Pays de Bitche.

En définitive cette coopération qui manque peut-être de visibilité régionale du fait d'une médiatisation insuffisante et probablement de projets trop modestes pour prétendre à une structuration du territoire, pourrait toutefois être **un exemple à suivre par le pragmatisme qui y règne. Il pourra en tous cas s'intégrer très logiquement au projet Metroborder.**

4. La question de l'Espace central

Comme nous l'avons dit au début de ce rapport, la question de « l'espace central » a toujours fait débat en Lorraine. Encore récemment « l'Initiative lorraine pour un Espace Commun » proposé par le Conseil Régional a relancé ce débat et donné lieu à un avis de notre Assemblée (*voir encadré en partie I de ce document et sous-point n°8*).

Pour le CES, cet espace doit effectivement trouver sa vocation dans la construction de la dynamique métropolitaine régionale. Mais cette vocation doit s'articuler en complémentarité totale avec la métropole régionale bipolaire. En ce sens d'ailleurs, **la référence à cet espace et à ses fonctions doit trouver place dans le schéma de développement métropolitain Metz-Nancy** dont nous avons parlé ci-dessus.

Espace central : élément d'une identité métropolitaine lorraine spécifique

- **Le premier enjeu de développement du projet « espace central » consiste à éviter tout risque de concurrence dans le développement démographique et économique par rapport aux deux pôles urbains majeurs.** La Lorraine qui n'est pas, répétons-le, dans les dynamiques de croissance nécessaires sur ces deux plans, n'a pas les moyens de densifier un espace qui ne se situe pas aujourd'hui dans les flux de développement. Il faut par ailleurs donner à la dynamique métropolitaine du bi pôle régional le temps de se structurer et de se nourrir pour porter effectivement son rôle de moteur régional d'ensemble. Il faut notamment traiter et palier en urgence la question des restructurations militaires...
- **La question de la méthode de concertation :** l'aménagement de l'espace central doit se faire dans le cadre d'une réflexion régionale à construire en prenant appui sur la réflexion stratégique du développement métropolitain que les deux grandes agglomérations régionales doivent construire (schéma de développement métropolitain) avec l'accompagnement de l'Etat et de la Région.
- **Un espace central pour construire une métropole bipolaire en harmonie avec les enjeux du développement durable.** Il s'agit déjà de pouvoir développer des aspects qualitatifs (y compris dans le cheminement autoroutier et ses aires d'arrêts pour obtenir un effet vitrine de la Lorraine qui n'est pas toujours très évident à l'heure actuelle). Par ailleurs, l'intégration de fonctions paysagères et environnementales de l'espace central en lien notamment avec le Parc Naturel de Lorraine doit pouvoir constituer un élément d'image spécifique de la métropole lorraine. Les projets des grandes métropoles s'attachent en effet aujourd'hui à valoriser une image « jardin » et développement durable : la Lorraine peut intégrer facilement cette dimension dans son projet métropolitain. De ce point de vue, c'est en valorisant les valeurs environnementales et patrimoniales de son territoire régional tout entier et de proximité que peut naître une identité qualitative de la métropole lorraine. Cet enjeu déborde donc largement l'espace central et renvoie à nos développements précédents sur la métropole et ses solidarités territoriales.
- **Les fonctions de l'espace central liées aux infrastructures doivent être valorisées :** même si l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine n'atteint pas hélas un rayonnement international comme celui de Luxembourg (ce qui constitue un handicap dans le processus de métropolisation), l'espace central n'en constitue pas moins un **nœud de connexion métropolitain évident. Il a bien entendu vocation à renforcer cette fonction. Il faut donc le mettre en valeur comme point d'entrée important du territoire régional** (aménagement de l'espace, qualité des infrastructures d'accueil, services d'information à l'usage des voyageurs, vitrine régionale...). C'est également autour d'une **fonction logistique ambitieuse** que doit se développer le projet. Cette vocation est susceptible de constituer une **spécificité fonctionnelle et économique forte de la Lorraine** dans son espace national, transfrontalier et européen.

5. Le champ stratégique transfrontalier : l'échelle d'une vraie perspective de rayonnement international pour la Lorraine avec ses partenaires

Plusieurs développements dans ce rapport font référence à « l'enjeu transfrontalier » comme élément incontournable de notre stratégie de métropolisation et comme point de reconnaissance nécessaire au plan national.

Nous dirons que **2 éléments sont bien à prendre en compte dans la stratégie de développement de notre territoire à cette échelle :**

1. **C'est le « fait urbain » (autour du processus moderne de métropolisation) qui est le moteur économique des régions et des Etats :** cette affirmation nous la voyons dans les études, la doctrine économique et de géographie urbaine mais **elle n'a pas encore été prise en compte à un niveau suffisant et surtout opérationnel, ni dans notre stratégie publique de développement, ni dans notre organisation institutionnelle.**
2. **Le concept même de métropolisation se décline aujourd'hui sur de nouvelles échelles.** La stratégie européenne intègre ainsi non seulement la légitimité de métropoles dites « moyennes » comme moteurs économiques, mais souhaite promouvoir des « régions métropolitaines ». Or, dans cette logique et cette évolution, **le développement du Luxembourg percute très frontalement l'équilibre territorial et la polarisation de la Lorraine autour de ses deux grandes villes.**

Il faut être précis sur la conséquence de ce constat : il veut dire très concrètement qu'aujourd'hui, dans notre débat lorrain, le périmètre du processus de métropolisation ne se résout pas à l'enjeu des relations Metz-Nancy ou, plus précisément, ne nous semble plus pouvoir se construire de façon autonome.

L'enjeu définitif de lisibilité de Metz et de Nancy passe par l'intégration conjointe de nos deux villes dans un réseau métropolitain de villes dans la Grande Région dans lesquelles leur rang même peut être contesté étant donné les indicateurs repérés... (co-leader ou pôles périphérique ?) mais où leur présence active nous semble toutefois incontournable et obligatoire. Nous avons également vu plus haut que, pour le CES, c'est leur présence commune au sein d'un bi pôle métropolitain constitué qui fera poids dans ce nouvel équilibre de territoire.

Etre partenaire et co-leader d'un espace transfrontalier qui s'affirme

C'est toute l'architecture opérationnelle de la Grande Région qu'il nous faut mettre en cause aujourd'hui... Pourquoi ?

- Déjà, les villes justement n'y sont pas représentées alors que comme nous l'avons dit elles sont les moteurs territoriaux et l'enjeu est à leur mise en synergie et en réseau.
- Ensuite et surtout, en toute logique avec ce qui précède, le territoire élargi de la Grande Région ne nous semble pas être l'échelle pertinente de construction d'une coopération efficace et pragmatique. D'ailleurs, on voit bien que son « mode opératoire » ou sa construction institutionnelle ne fonctionne pas : trop de lourdeur de procédure, absence de budget commun, manque de conviction et de moyens pour une vraie coopération dynamique et surtout stratégique, absence de structure opérationnelle propre qui soit levier de la coopération...
- Ce qu'il faut mettre en mouvement ce sont certes des projets concrets de coopération pour résoudre des problèmes majeurs (infrastructures de mobilité, espace d'enseignement supérieur et de recherche...). Et cela implique l'accompagnement des institutions d'échelle régionale et nationale...
- Mais, répétons-le, ce qui a changé dans le paysage économique ou dans l'organisation de l'économie, c'est que **ce sont les villes qui seront les relais effectifs d'une intégration culturelle et économique** en sachant articuler leurs complémentarités, en animant des événements économiques, touristiques ou culturels. **C'est donc autour des pôles urbains et de leur mise en relation qu'il faut chercher à dessiner la réalité de l'espace transfrontalier de coopération (ce nouveau périmètre est à délimiter) et à construire les projets qui donnent véritablement sens et existence à cet espace.**

Il reste donc à bien **fixer le « territoire » d'impact du concept de notre région métropolitaine.** Un des enjeux est d'atteindre un seuil de population « sésame » de reconnaissance d'une grande métropole d'échelle européenne : en l'état actuel il n'est pas certain que nous arrivions à fixer cette population dans **un territoire véritablement homogène, c'est-à-dire articulé ou structuré dans son développement.** C'est avant tout à nos grandes villes de relever ce défi et à être les moteurs de cette construction ! **Ce que le CES souhaite, c'est que les villes lorraines s'attèlent à cette grande ambition, que Metz et Nancy se coordonnent dans cet objectif mais aussi qu'elles soient accompagnées dans cette construction par l'Etat et la Région.**

Certes l'enjeu des réseaux existant (LELA+ et Quattropole) est nécessaire mais **bien insuffisant et surtout insuffisamment doté de moyens.** Quelle est leur opérationnalité réelle face à l'enjeu énorme de construire cet espace de coopération. Occasion de rencontre, de débat entre les acteurs certes... Outils de quelques projets symboliques de communication, oui également. Mais il faut prendre garde à l'empilement de périmètres d'initiatives s'ils ne sont pas articulés dans un projet structuré plus global.

Pour le CES, c'est donc bien l'architecture de base et opérationnelle de notre coopération qu'il faut réinventer...

La perception de la métropolisation :

une dimension aussi sociologique et majeure dans les repères identitaires

Une dimension de la "métropolisation" doit être prise en compte pour convaincre les différents acteurs impliqués dans la démarche visant à projeter et à réguler la construction permanente de la "métropole". Elle réside dans la manière dont elle est perçue de l'extérieur et de la manière dont elle est vécue et reconnue de l'intérieur par ceux qui l'animent, travaillent et vivent au quotidien dans la métropole.

Même s'il faut être prudent dans l'usage de cette notion, la "mentalité métropolitaine" joue comme un signe de reconnaissance, une valeur donnant un certain prestige à celle ou celui qui se l'attribue même s'il vit à la périphérie du centre et loin des services multiples offerts par la ville. C'est la vieille opposition entre la ville et la campagne, la cité industrielle et les bureaux, la "capitale" chef-lieu où se concentrent les pouvoirs et l'obligation faite à ceux qui en sont éloignés de s'y rendre, pour un document administratif, une consultation de spécialiste, des études, des achats ou des loisirs concentrés dans un même espace.

Ces oppositions n'ont plus la même importance mais elles restent ancrées dans les esprits. L'étalement de l'habitat, la "rurbanisation", les déplacements domiciles-travail et le développement des communications ont changé ce rapport vécu parfois comme la domination des urbains sur les agglomérations industrielles et la campagne.

On est de Paris, même si on habite la Garenne-Colombes ! Les Toulousains, les Bordelais, les Marseillais, les Lyonnais et les Lillois incarnent plus que l'appartenance à leur ville. Ils représentent la région qu'ils font vivre dans le cadre métropolitain qui est en même temps un lieu de résidence, un lieu de travail, d'études et de recherches, un lieu de rencontres, une sécurité sanitaire et un lieu de loisirs et de développement culturel. C'est aussi l'endroit où se côtoient les plus grandes misères individuelles et sociales et les plus grandes richesses symboliques et matérielles.

La métropolisation est un enjeu au sens où elle peut ambitionner de donner à tous les moyens de trouver sur un espace limité les outils, les services et les idées qui rendent possibles les projets individuels et collectifs permettant d'entreprendre, de réussir, de s'émanciper en trouvant les ressources, les soutiens et les conseils nécessaires à leur accomplissement.

La métropole n'est pas qu'une opération d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elle doit compter avec l'engagement des acteurs possédant les capacités de création et de développement sur tous les plans de la vie sociale, culturelle, environnementale et économique. Les habitants doivent être les partenaires indispensables de cette construction en devenant les représentants, les portes paroles d'une métropole qui valorise leur sentiment d'appartenance. Pour aller plus loin, il ne s'agit pas de promouvoir l'idée d'une grande ville capitale pour une région dont l'histoire a définitivement scellé son destin par l'existence de deux "capitales régionales". Il s'agit avant tout d'inscrire une identité Lorraine dans une métropolisation à construire. Ce processus unira ces villes dans un destin régional commun.

Quelques définitions essentielles

Choix du périmètre de l'unité urbaine et de l'aire urbaine comme périmètres d'analyse et rappel des définitions

La mesure et l'étude de l'urbanisation, qui a pris une acuité particulière sur la période contemporaine et dont le phénomène de métropolisation constitue un des aspects, doit s'appuyer sur des nomenclatures spatiales qui doivent dépasser bien entendu le ban communal afin d'intégrer les nouveaux déterminants sociaux et économiques de localisation de l'habitat. Nous choisirons de centrer l'essentiel de nos analyses, dans la mesure du possible, sur l'unité urbaine (dimension physique du bâti) et de l'aire urbaine (dimension économique de rayonnement du pôle urbain central). Il faut bien considérer que, dans le temps, les phénomènes tant d'étalement urbain que de flux emploi-résidence sont susceptibles certes de modifier les masses démographiques mais suggèrent aussi des interprétations assez complexes.

Les définitions nécessaires³³

Une **aire urbaine** est un ensemble de **communes**, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un **pôle urbain**, et par des communes rurales ou **unités urbaines** (**couronne périurbaine**) dont au moins 40 % de la **population** résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci

La **couronne périurbaine** recouvre l'ensemble des **communes** de l'**aire urbaine** à l'exclusion de son **pôle urbain**

Le **pôle urbain** est une **unité urbaine** offrant au moins 5000 emplois et qui n'est pas située dans la **couronne périurbaine** d'un autre pôle urbain

La notion **d'unité urbaine** repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs **communes** présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa **population** dans cette zone bâtie.

³³ Définitions INSEE