



# **Imaginer les métropoles d'avenir**

**RAPPORT DE DOMINIQUE PERBEN,  
député du Rhône**

**- Janvier 2008 -**

**XIIIe législature**



**« La France n'a pas suffisamment de grandes villes  
et elle le paie très cher »**

Pierre Mauroy

- Décembre 2007 -

## - Sommaire -

<b>Méthode de travail</b>	<b>8</b>
INTRODUCTION	11
<b>Première partie - Le diagnostic</b>	
<b>1- Métropole et métropolisation : de quoi parle-t-on ?</b>	<b>16</b>
1.1- La métropolisation, un processus inévitable	17
1) La métropolisation est le résultat de phénomènes économiques issus de la globalisation	
2) La métropolisation concentre les richesses	
3) La métropolisation est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements	
4) La métropolisation est amplifiée par les stratégies des villes	
5) La métropolisation, un phénomène général	
1.2- La métropole est à l'origine de problèmes nouveaux	20
1) L'urbanisation est souvent mal contrôlée et dispose de transports inadaptés	
2) Une coupure entre les différents espaces et les populations	
3) Une concurrence renforcée entre les grandes villes	
1.3- Les caractéristiques majeures des métropoles	21
<b>2- Métropoles et métropolisation : où la France se situe-t-elle ?</b>	<b>23</b>
2.1- La suprématie de Paris	23
2.2- Un rééquilibrage national et européen	24
1) National	
2) Européen	
2.3- Une situation variable suivant les critères de mesure	25
1) La hiérarchie démographique	
2) Les villes ports de commerce maritime	
3) Villes et aéroports	
4) L'accessibilité vers les villes étrangères européennes	
5) Les sièges des grands groupes européens	
6) Les places financières	
7) Le tourisme urbain	
8) Les foires et salons internationaux	
9) Les congrès internationaux	
10) Les musées	
11) Le patrimoine culturel des villes	
12) La population étudiante urbaine	
13) L'édition de revues scientifiques	
14) Les réseaux de la recherche européenne	
2.4- La France : un bilan honorable mais très contrasté	30

## **Deuxième partie - Les enjeux et les actions**

<b>1- Les enjeux</b>	<b>33</b>
1.1- L'objectif	33
1.2- Les perspectives	35
<b>2- Les actions</b>	<b>38</b>
2.1- La maîtrise et le renouvellement du développement urbain	39
1) Lutter contre l'étalement urbain est une priorité	
2) Moderniser le bâtiment et la ville, réinventer l'habitat, placer la dimension écologique au cœur des projets	
3) La qualité de vie, le cadre de vie, le style de vie à la Française constituent une richesse qu'il faut placer au cœur de la réflexion	
2.2- Les transports	45
1) La programmation et la gestion des infrastructures de transport	
2) Le transport de voyageurs	
3) Le transport de marchandises	
4) Le péage urbain	
2.3- Les ressources	52
1) Le constat	
2) Les perspectives	
2.4- La gouvernance	56
1) Établir les bases d'une démocratie écologique en réformant le Conseil économique et social	
2) Renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles	
3) Faire participer les secteurs privés à la gouvernance publique	
4) Désacraliser le schéma de l'administration territoriale française	
<b>CONCLUSION</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>63</b>
Exemple d'une charte d'un quartier écologique	
Les personnalités auditionnées	
Les références bibliographiques	

## **- Les propositions -**

- **Proposition n°1** – Création d'un observatoire de la métropolisation  
35 à 37
  
- **Proposition n°2** – Lutter contre l'étalement urbain par :
  - des dispositions réglementaires (fixer des seuils de densité minimale, supprimer la règle de constructibilité résiduelle et la possibilité de fixer des surfaces minimales de parcelles dans les PLU) ;
  - des dispositions fiscales (augmenter la TFNB sur les terrains constructibles) ;
  - la mise en place d'outils fonciers ;
  - des incitations financières insérées dans la DGF et dans la DGE ;
  - le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.39 et 40
  
- **Proposition n°3** (et de 4 à 6) – Réinventer l'habitat sous un angle écologique grâce :
  - à une meilleure information du grand public ;
  - à une meilleure formation et une meilleure collaboration de l'ensemble des professionnels41 et 42
  
- **Proposition n°4** – Développer les quartiers écologiques
  
- **Proposition n°5** – Créer une charte définissant les « quartiers écologiques »
  
- **Proposition n°6** – Créer un label européen « Ville – Développement durable »
  
  
- **Proposition n°7** – Créer un label Haute Qualité Urbaine (HQU)  
43 et 44
  
  
- **Proposition n°8** – Établir un nouveau schéma national des infrastructures nouvelles de transport et insérer des volets métropolitains au sein des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire  
45 à 47
  
  
- **Proposition n°9** – Renforcer les missions de l'AFITF et donner la priorité au report modal  
45 à 47
  
  
- **Proposition n°10** – Lancer un Plan national de développement des transports collectifs (PNDC)  
48

- **Proposition n°11** – Développer le transport combiné
49
- **Proposition n°12** – Péage urbain : engager une vaste concertation sur la base du modèle expérimenté à Milan
50 et 51
- **Proposition n°13** – Remplacer la taxe professionnelle par un nouvel impôt ne frappant plus directement l'investissement
52 à 55
- **Proposition n°14** – Réformer le Conseil économique et social
56
- **Proposition n°15** – Renforcer la contractualisation État/grandes métropoles
57
- **Proposition n°16** – Impliquer le secteur privé dans la gouvernance publique
57 et 58
- **Proposition n°17** – « Fusionner » les assemblées des départements et régions rattachées aux zones métropolitaines les plus urbanisées
58 et 59
- **Proposition n°18** – Élargir les périmètres géographiques des intercommunalités
59
- **Proposition n°19** – Élire les présidents des Communautés urbaines et des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants au suffrage universel
59

## **- Méthode de travail -**

La mission a travaillé méthodiquement à la réalisation de ce rapport durant les six mois qui lui ont été alloués pour rédiger les propositions visant à permettre à la France d'être à la pointe de l'exigence de modernisation des métropoles urbaines.

Ces propositions ont été rédigées dans le but d'être inscrites le plus rapidement au sein d'une loi-cadre, nécessaire pour permettre aux métropoles françaises de rattraper leur retard relatif en matière d'attractivité et de développement durable.

Pour répondre à l'objectif fixé par les lettres de mission du Président de la République et du Premier Ministre dans le délai très court qui lui était imparti, il lui a fallu dans un premier temps répertorier de la façon la plus exhaustive et la plus précise possible le nombre considérable de documents et d'études traitant du sujet. Ensuite, il a été procédé à une large série d'auditions en France comme à l'étranger (plus de cinquante au total). La mission s'est ainsi rendue à Barcelone, à Amsterdam et à Stockholm pour observer les politiques mises en œuvre sur ce sujet par les décideurs locaux depuis plusieurs années. Le travail réalisé par ces trois villes est reconnu au niveau international et peut servir à certains égards de modèle pour les métropoles françaises.

D'autres villes en Europe auraient mérité de faire l'objet d'une étude approfondie sur le terrain (Berlin, Londres...) mais le temps imparti pour les travaux de la mission ne l'a pas permis, nécessitant des flux d'informations formalisés par des échanges de documents.

Au niveau national, la mission s'est efforcée de récolter le témoignage d'un panel - à la fois le plus large et le plus précis possible - d'acteurs susceptibles de participer aux chantiers qui doivent être, le plus rapidement possible, mis en œuvre. Acteurs du monde politique (européen, national ou régional), du monde économique, du monde culturel, du secteur public, du secteur privé, des fédérations professionnelles et des associations : tous ont collaboré à des degrés divers au travail de la mission. Dès le départ, il a été constaté qu'un large consensus se dégagait. La plupart des interlocuteurs avait identifié la nécessité de densifier les zones urbaines et de voir émerger, en France, une réalité métropolitaine formalisée.

Ces nombreux contacts et déplacements ainsi que la prise en compte, aussi rigoureuse que possible, de la masse documentaire et bibliographique à laquelle il a été procédé n'ont fait que renforcer la conviction de la mission : c'est à l'échelle de la métropole que l'on peut traiter avec le plus d'efficacité les problématiques d'attractivité et de développement durable sur les zones urbanisées définies.

La synthèse des données ainsi recueillies a donc été déclinée au sein de ce rapport sous forme de propositions applicables à court terme.



**- Membres de la mission -**

Les membres ayant collaboré à la mission de Dominique PERBEN, parlementaire en mission :

- Patrick DÉCHIN
- Lionel MOISY DE CALA

**- Remerciements -**

A l'occasion de l'établissement de ce rapport, la mission souhaite remercier chacune des personnes qu'elle a eu l'opportunité de rencontrer et d'entendre, tant pour la disponibilité qu'elles ont proposé que pour la liberté de ton, d'analyse et de proposition dont elles ont fait preuve.

**- Liste des villes principalement concernées -**

Les villes françaises principalement concernées par le rapport sont\* :

<b>Paris</b>
(aire urbaine de 11 174 743 habitants <sup>1</sup> )
<b>Lyon</b>
(aire urbaine de 1 648 216 habitants)
<b>Marseille</b>
(aire urbaine de 1 516 340 habitants)
<b>Lille</b>
(aire urbaine de 1 143 125 habitants)
<b>Toulouse</b>
(aire urbaine de 964 797 habitants)
<b>Nice</b>
(aire urbaine de 933 080 habitants)
<b>Bordeaux</b>
(aire urbaine de 925 253 habitants)
<b>Nantes</b>
(aire urbaine de 711 120 habitants)
<b>Strasbourg</b>
(aire urbaine de 612 104 habitants)

*\*Les investigations de la mission ne se sont pas limitées à cette liste. Suivant les thématiques abordées, la mission a observé les situations et les expériences utiles.*

---

<sup>1</sup>INSEE – Recensement de 1999

# **I**NTRODUCTION

## « Imaginer les métropoles d'avenir »

La mission confiée par le Président de la République et le Premier Ministre s'inscrit essentiellement dans la démarche et la dynamique initiées par le Grenelle de l'environnement. Mais avant de constituer l'un des démembrements éventuels de la révolution des esprits et des politiques mises en œuvre, cette mission se situe par elle-même au cœur de la problématique du développement durable.

En France comme dans beaucoup de pays et de régions, en Europe en particulier, les autorités publiques, le secteur privé et la société civile cherchent à créer l'environnement nécessaire au développement durable des aires métropolitaines afin d'assurer leur compétitivité en Europe et dans le monde. L'avis adopté par le Conseil économique et social le 4 avril 2003 débute en indiquant que « *la métropolisation est la traduction urbaine de la globalisation... Elle est au carrefour des logiques régionales, nationales et de la mondialisation avec ses effets positifs (création de richesses) et ses aspects négatifs (massification des exclusions).* »

La première de nos démarches a consisté à consulter – en amont de toute étude – la définition proposée par le dictionnaire LITTRÉ pour chercher le sens des mots qui nous sont proposés :

- Imaginer  
« se représenter quelque chose dans l'esprit ; inventer »
- Métropole  
« Ville haut placée dans la hiérarchie urbaine d'un Etat ou du monde »
- Avenir  
« Futur, ce qui doit arriver ; devenir d'une organisation »

Ainsi sur le sujet qui nous est confié, beaucoup de digressions sont possibles – beaucoup a été dit. Mais au-delà des constats et des analyses pertinentes, trop souvent restés l'apanage des économistes, des urbanistes, des sociologues, des bureaux d'études, organismes de recherche, institutions nationales et internationales, une approche pragmatique et politique de l'espace urbain dans lequel nos concitoyens souhaitent s'investir a trop souvent fait défaut.

L'imagination nécessite inéluctablement un arbitrage entre le rêve, le désir d'un espace de vie idéal et le principe de réalité.

Il ne s'agit pas de partir de zéro mais de créer « autre chose » avec ce qui existe. Nous avons déjà des villes, des quartiers et des immeubles. Cet environnement existant constitue autant de contraintes que de défis et d'opportunités.

- Quelles métropoles allons-nous traiter, sachant que le ou les critères retenus pour en établir la liste comportent inévitablement une part d'arbitraire ?

En effet, face à cette terminologie incertaine, on ne peut qu'observer une approche approximative, non juridique et à fortiori non institutionnelle.

L'INSEE ne mesure l'univers urbain que par les « *nomenclatures territoriales* » (agglomération, aire urbaine, communes multipolarisés) et n'évoque les « *fonctions métropolitaines supérieures* » que pour caractériser les grandes villes. La définition qui nous semble appréhender la métropole le plus simplement, est celle proposée par Marcel RONCAYOLO, professeur à l'Ecole des hautes études en sciences sociales à Paris : une métropole est « *une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle assume par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion* ».

Le noyau central métropolitain doit comprendre un nombre minimum d'habitants, ou d'emplois, pour qu'il soit reconnu comme centre d'une aire métropolitaine. De même, un seuil minimum d'intensité de migrations domicile-travail entre une commune de la périphérie et le noyau central est requis pour que celle-ci soit comprise dans l'aire métropolitaine. Dans la pratique, ces minima ont été fixés de manière arbitraire et sont, par conséquent, d'importance variable. L'absence d'harmonisation des définitions à l'échelle européenne limite les comparaisons internationales.

Devant la complexité des notions devant être prises en compte et que nous développerons dans le cours de ce rapport, il a semblé préférable de ne retenir qu'un seul des critères évoqués : celui quantitatif de la population. Le réseau des régions et des aires métropolitaines d'Europe, METREX, a défini une région ou une aire métropolitaine comme une métropole ou un ensemble de villes liées entre elles, et comprenant leur zone périurbaine, et comptant 500 000 habitants ou plus. Cette définition constitue une référence.

Ainsi, arbitrairement ne seront principalement évoquées lors des travaux de la mission parlementaire que les agglomérations ayant plus de 500 000 habitants, niveau de population qui constitue la masse critique en deçà de laquelle la perspective d'attractivité et de compétitivité s'atténue considérablement.

- Dans quel avenir voulons-nous placer nos propositions ?

Incontestablement, dans le court terme, presque l'immédiateté pour la prise de conscience et l'initialisation d'un processus de décision dont l'urgence est le premier constat.

Beaucoup de temps a été consacré au sujet et de nombreux investissements ont été engagés. Mais aujourd'hui le temps et l'argent manquent. Il faut admettre une relative faiblesse des grandes villes françaises face à leurs rivales européennes. Il faut aussi se donner les moyens de maîtriser le processus de cet accompagnement à la différence de la prise de conscience « déclenchante » ce qui nécessite une volonté durable et un engagement pérenne de l'ensemble des acteurs concernés, publics et politiques, privés et civils. Avec un seul objectif commun : valoriser le développement des métropoles françaises au profit de l'ensemble du territoire et de ses habitants.

*« Il faut avoir le courage de décider autrement, de changer les méthodes, de préférer la décision issue de la négociation plutôt que la décision issue de l'administration... c'est un changement complet dans la logique de décision gouvernementale. C'est une révolution dans la méthode ».*

Ainsi s'exprimait le Président de la République le 25 octobre dernier au moment de la restitution des premières conclusions du Grenelle de l'environnement. C'est bien cet état d'esprit et cet objectif qui ont guidé nos travaux et qui seront au cœur de nos propositions. Plus personne ne doit s'estimer en dehors du champ du diagnostic, de la réflexion et de l'action. La mobilisation doit être collective et l'effort constant. Le rapport général du Grenelle de l'environnement ne constitue en rien un programme unanimiste. En revanche, désormais, les problématiques sont unanimement reconnues. L'avenir de nos métropoles est au cœur de cette identification.

Alors, comme dans le débat qui vient de s'achever, quelques assertions simples doivent être rappelées au début de ce rapport :

- 1) L'urgence est grande. Plus nous tardons et plus nous compromettons nos chances de corriger les handicaps et les lacunes de notre organisation territoriale.
- 2) Personne ne détient la vérité absolue. Nos connaissances doivent être affinées et complétées en permanence.
- 3) Nous ne détenons pas toutes les clefs du futur et tous les moyens de le déterminer, il s'agit avant tout d'anticiper.
- 4) L'amélioration ne passe pas par une voie unique. Tous les modes d'action sont nécessaires.
- 5) Enfin, même si les métropoles ne constituent pas un enjeu majeur pour le seul territoire français, c'est en France d'abord qu'il faut agir.

## **I- LE DIAGNOSTIC**

L'année 2007 aura été marquée par un tournant historique : la population urbaine mondiale a dépassé pour la première fois la population rurale. S'interroger sur la ville et sa forme la plus développée et la plus complexe, la métropole, est une nécessité chaque jour renforcée par la contrainte du développement durable.

D'où part-on ? Quel est l'état de la France et de sa métropole et surtout, au-delà même des enjeux nationaux et européens, comment agir vite et bien pour transformer des réflexions innombrables et relativement consensuelles en actions efficaces ?

## **1- Métropole et métropolisation : de quoi parle-t-on ?**

Le constat est simple : la mondialisation et l'accélération des échanges internationaux ont remis les villes au-devant de la scène. Aujourd'hui, les grandes villes ainsi que les régions métropolitaines sont devenues les principaux lieux des flux internationaux, à un point tel que l'OCDE n'hésite pas à évoquer un « *marché commun des économies métropolitaines* ».

Ce phénomène n'est pas nouveau. Dans l'histoire de l'humanité, les grandes cités, à commencer par Athènes et Rome, ont concentré des populations importantes et ont été les principaux acteurs de la croissance économique. Et si l'on saute les siècles pour rejoindre le 19<sup>ème</sup> et la révolution industrielle, les grandes villes et les ports ont été aussi les piliers des grandes mutations industrielles, économiques et sociales.

Aujourd'hui, l'accélération de l'urbanisation, la mondialisation et la division internationale du travail ont donné aux zones métropolitaines un nouvel élan.

- D'un point de vue spatial les zones urbaines tendent à s'étendre vers l'extérieur avec des densités progressivement plus faibles. Par ailleurs, le développement des banlieues, conjugué à l'étalement des villes et à l'émergence des réseaux urbains, a provoqué une augmentation des déplacements domicile-travail et le développement des infrastructures de transport.
- D'un point de vue économique, les grandes villes sont passées d'une structure fondée sur la production de produits manufacturés à une structure plus large reposant sur une myriade d'activités diversifiées, spécialisées et de plus en plus innovantes.

Devant cette importance croissante des régions métropolitaines, les questions sont nombreuses et nécessitent des réponses urgentes. En effet, à côté des avantages incontestables que présente pour beaucoup cette évolution, ces concentrations démographiques et économiques entraînent aussi des difficultés renforcées ou nouvelles dans les domaines de l'environnement, de la ségrégation sociale et de la sécurité des personnes et des biens.



## **1.1- La métropolisation, un processus inévitable**

L'ensemble des acteurs concernés par le phénomène étudié est unanime pour le considérer désormais comme incontournable et appelé de toute évidence à se poursuivre.

### **1) La métropolisation est le résultat de phénomènes économiques issus de la globalisation**

- L'ouverture des marchés : l'internationalisation des firmes renforce la polarisation des activités à forte valeur ajoutée vers les grandes métropoles.
- Les nouveaux modes de production et d'échange : les entreprises intègrent de plus en plus les performances des territoires dans leurs stratégies. Les métropoles sont au centre des réseaux de relations entre les entreprises et leurs alliances technologiques, financières et commerciales.
- La sécurisation des risques : en offrant des marchés du travail et des services plus larges, la métropole permet de mieux affronter l'imprévu et les risques qu'il génère.
- La généralisation des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) : ces technologies sont à la base du fonctionnement en réseau et sont devenues les outils de la métropolisation. En stimulant l'ensemble des systèmes de production, de distribution, de financement et de communication, elles constituent le cœur des services métropolitains.
- Le fonctionnement en réseau : les métropoles sont devenues les points d'articulation des réseaux d'entreprises, de transports, de technologies ainsi que des réseaux sociaux et politiques.

### **2) La métropolisation concentre les richesses**

- La concentration des emplois et des services dans les villes.

Les onze « *fonctions métropolitaines supérieures* » analysées par l'INSEE constituent désormais le symbole du rayonnement et de l'attractivité des grandes villes. En 1999, 15 grandes aires urbaines concentraient 68% de l'emploi métropolitain supérieur de la France métropolitaine. C'est dans les grandes villes que les services supérieurs (recherche, formation, droit, finance, culture, administration...) se sont fortement accrus, au détriment de l'emploi industriel davantage présent dans les agglomérations moyennes.

- Une main d'œuvre de plus en plus qualifiée.

Le développement des systèmes d'information, de formation et de recherche permet aux activités les plus innovantes de trouver dans les métropoles la main d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin.

- Une population concentrée.

En France, l'urbanisation du territoire s'est poursuivie sur un nombre d'aires restreint mais dont la population totale a augmenté. Ce phénomène « local » n'est que l'illustration d'un tournant sans précédent dans l'histoire de l'humanité : depuis 2007, la population urbaine mondiale est supérieure à la population rurale.

### **3) La métropolisation est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements**

- La mobilité nouvelle des grandes villes.

La géographie des déplacements évolue en fonction des échanges des banlieues et des périphéries entre elles et avec la ville-centre, ainsi que des possibilités d'emplois et d'activités offertes par les bassins de vie. Naturellement, une desserte par les transports collectifs des zones métropolitaines et de leurs périphéries, déficiente ou pire inexistante, rend nécessaire l'utilisation d'un véhicule individuel. La voiture a ainsi largement contribué à l'étalement des villes.

- L'accessibilité internationale généralisée.

Les transports rapides permettent d'organiser la production et les échanges à une échelle et à des rythmes nouveaux. Les métropoles attractives sont celles qui se trouvent placées au cœur d'un réseau d'infrastructures multiples, où se connectent les divers réseaux et qui permettent une accessibilité rapide aux autres métropoles françaises et étrangères.

### **4) La métropolisation est amplifiée par les stratégies des villes**

Trois objectifs sont au cœur des préoccupations des élus qui souhaitent donner à leur ville un statut de métropole :

- Obtenir la taille critique grâce à laquelle peuvent être atteints les seuils permettant le développement d'infrastructures lourdes et de services performants (administratifs, universitaires, culturels...) qui contribueront eux-mêmes au socle d'une nouvelle image urbaine.
- Installer des fonctions métropolitaines supérieures ou d'exception sachant que la condition du succès repose en ce domaine sur l'accessibilité et sur la mise en œuvre des investissements majeurs qu'elle nécessite.
- Élargir leur territoire en s'appuyant sur des aires de métropolisation plus larges permettant l'évolution des fonctions du centre-ville et la mutation de la périphérie.

**Ainsi, la métropole est le résultat d'une stratégie où la ville, plutôt qu'exercer un véritable choix de développement et de mutation, accompagne et accélère un processus socio-économique existant.**

## 5) La métropolisation, un phénomène général

Même si le développement métropolitain ne s'observe pas de façon homogène, aucun pays n'échappe à ce phénomène en particulier dans les économies occidentales.

Trois échelles métropolitaines s'observent :

- les métropoles mondiales (Paris et Londres) intimement liées à la globalisation et à l'internationalisation de l'économie ;
- les métropoles continentales, de type « européen » et qui ne disposent pas de la totalité des fonctions de métropolisation mondiale (Bruxelles, Amsterdam, Barcelone, Milan, Stockholm...) ;
- les métropoles régionales dont l'attractivité dépassent leurs limites administratives (Lyon, Nantes...) mais qui ne peuvent pas prétendre à ce jour à une fonction d'entraînement mondial ni même européen.

Enfin, les formes que prend ce phénomène général sont très variables et dépendent étroitement des caractéristiques de chaque État. L'Union européenne rassemble ainsi une très grande variété de systèmes d'organisation de l'espace : systèmes urbains concentrés ou systèmes mixtes associant des régions urbaines monocentriques et polycentriques. Ainsi, Londres et Paris, systèmes concentrés d'environ 10 millions d'habitants, sont différentes du modèle néerlandais de la « Randstadt » système polycentrique (Amsterdam, la Haye, Rotterdam, Utrecht) qui se développe autour d'une zone ouverte appelée « le cœur vert » ou de celui de la Rhur.

D'une manière générale, les villes les plus puissantes d'Europe se sont développées dans les États dotés d'une structure fédérale. La France ne reposant pas sur un modèle fédéral, il n'y a pas d'autre solution que d'engager le plus rapidement possible une politique volontariste nationale.

## **1.2- La métropole est à l'origine de problèmes nouveaux**

### **1) L'urbanisation est souvent mal contrôlée et dispose de transports quelquefois inadaptés**

Autrefois organisé souvent sous la forme d'une « ville-centre », l'espace urbain d'aujourd'hui est éclaté. Le Conseil économique et social évoque même dans l'un de ses avis<sup>2</sup> « *un archipel urbain qui s'étend au-delà des frontières traditionnelles des banlieues et où coexistent de plus en plus difficilement les déplacements liés à la distribution du fret et les déplacements des individus* ».

Par ailleurs, incontrôlé ou mal contrôlé, l'étalement urbain autour des métropoles est à l'origine de consommation d'espace, de congestion urbaine et de nuisances (pollution et bruit) et de coûts supplémentaires pour les services publics et les réseaux (collecte des déchets, assainissement, ramassage scolaire...).

### **2) Une coupure entre les différents espaces et les populations**

La métropolisation génère des ségrégations sociales nouvelles et porteuses de risques d'éclatement qui seront de plus en plus nombreuses et vraisemblablement de plus en plus violentes :

- dans les communes centres : étudiants, personnes âgées, couches sociales aisées ;
- dans les premières couronnes : jeunes ménages qualifiés et couches moyennes ;
- dans les banlieues et communes périurbaines : familles nombreuses et ménages défavorisés.

Ainsi, les groupes sociaux précarisés, à faible ou très faible revenu, sont totalement exclus du dynamisme métropolitain et localisés dans des quartiers éloignés ou enclavés et sous équipés.

Enfin, les « villes centres » qui constituaient l'espace traditionnel d'implantation des emplois deviennent saturées, obligeant de nombreuses entreprises à s'installer dans les communes périphériques mieux dotées en emplacements fonctionnels et mieux desservies.

### **3) Une concurrence renforcée entre les grandes villes**

Tous les responsables locaux cherchent à donner une image et à médiatiser leur ville pour en renforcer les atouts et attirer les investisseurs étrangers. Bien naturellement, cette démarche peut entraîner des luttes d'influence, des concurrences locales perverses et « in fine » des gâchis importants d'argent et d'énergie. Les exemples régulièrement relevés par les instances de contrôle régional ou national ne manquent pas. Toutes les villes ne peuvent pas disposer de tout et toutes les grandes villes, quels que soient leurs désirs et leurs efforts – investissements compris –, ne deviendront pas des métropoles.

---

<sup>2</sup> Avis du Conseil économique et social du 9 avril 2003

Le même avis du CES que celui cité précédemment indiquait : « *Les implantations de service et d'infrastructures, lorsqu'elles ne respectent pas une hiérarchie de bon sens, soucieuses des intérêts de chaque ville, entraînent des doubles emplois et des gaspillages inutiles. En revanche, si la métropole, seule à proposer certains services, ne fait pas en sorte que les villes situées dans son environnement territorial et les espaces ruraux soient en mesure de bénéficier de ces services, elle ne remplit pas son rôle.*

*Nos villes ne pèseront guère si elles refusent de s'organiser entre elles et de conjuguer leurs atouts, si leur stratégie ne s'inscrit pas dans une vision régionale ou interrégionale, voire transfrontalière, permettant d'assurer une répartition optimale des infrastructures et services ».*

### **1.3- Les caractéristiques majeures des métropoles**

La notion de métropole n'est pas récente. Déjà en 1964, Olivier GUICHARD, Délégué à l'Aménagement du territoire, avait inventé la « métropole d'équilibre », notion encore présente dans les années 80, qui devait être un pôle stimulant le développement de leur région et qui, en dynamisant la croissance de celle-ci, équilibrerait le territoire face à Paris.

La métropole d'équilibre fonctionnait par rayonnement régional, basé sur la proximité et entretenant avec les autres villes des relations « *hiérarchiques et verticales* ». Aujourd'hui, les métropoles développent des relations plus nombreuses et plus complexes, ajoutant à leur influence régionale des relations horizontales liées au développement des transports rapides.

Au delà de la taille de l'agglomération (500 000 habitants selon le critère METREX), quatre notions interviennent :

1- **La densité, la diversité et la diversification des populations et des activités** qui constituent une garantie tant pour les entreprises que pour les salariés.

2- **Les réseaux** : les métropoles sont « des espaces d'attraction et de diffusion, de captage des flux d'activités, d'informations et d'innovations ». Elles sont devenues - ou ont vocation à devenir - des points d'articulation entre les différents réseaux d'entreprises et réseaux techniques (innovation, transports, télécom...), les réseaux sociaux et les réseaux de pouvoirs.

3- **La puissance et l'attractivité**, c'est-à-dire l'image et le rayonnement.

4- **L'irréversibilité** : à la différence de la ville, la métropole trouve dans sa diversité et sa puissance les éléments lui permettant de répondre aux diverses exigences de son développement et aux contraintes que celui-ci lui impose.

Exprimée de façon plus précise dans une étude menée par l'université de Lille et l'Agence d'urbanisme de la métropole lilloise, la méthode comparative mise en place autour de dix métropoles mondiales distingue dix catégories de processus de métropolisation :

- Les effets de seuil quantitatifs (infrastructures et équipements lourds) et qualitatifs (universités, recherche, culture...);
- La notion d'excellence : la qualité, résultat de l'investissement haut de gamme caractérise la métropole (qualité des services, de l'urbanisme, de l'offre culturelle...);
- Une nouvelle image urbaine, reposant sur l'utilisation de symboles forts, donnant le signal « visible » d'un démarrage du processus de métropolisation : grands programmes d'aménagement urbain ou de rénovation ;
- L'accessibilité : être une métropole, c'est être un carrefour, une porte pour le transport aérien, ferroviaire et routier. Sans nœuds d'accessibilité, il n'y a pas d'accès à la dimension internationale ;
- Cette dernière fonction doit être pour tout territoire aspirant à la vocation métropolitaine un objectif et un moyen. La ville doit exercer des fonctions d'exception la plaçant dans le réseau des métropoles internationales ;
- La capacité événementielle : attirer une grande manifestation, être le fédérateur d'événements, c'est se faire connaître au monde ;
- La mise en place d'une structure spatiale et la création d'une aire de métropolisation. Le changement d'échelle de la ville est la condition de sa métropolisation. Elle impose l'évolution de son centre et la mutation de sa périphérie ;
- L'émergence d'un pouvoir métropolitain formel ou informel, traduction d'un consensus nécessaire au démarrage du processus de métropolisation et à sa gestion ;
- Les dynamiques qui reposent sur un partenariat public-privé entre tous les acteurs métropolitains et sur un développement multifonction sortant du schéma d'une activité dominante et privilégiant la diversification ;
- Enfin, la gestion de la métropolisation dans le temps : la métropolisation est un mouvement qui doit être accompagné et guidé par des schémas évolutifs permettant de gérer le développement et la croissance.

Il n'y a donc pas de métropole sans une démarche extrêmement volontariste et déterminée des acteurs, locaux et régionaux, que ces derniers appartiennent à la sphère politique, économique, social ou culturelle. La prise de conscience déclenchante est incontournable. Mais, elle ne fait que précéder l'élaboration d'une stratégie et la réalisation de projets.

## **2- Métropoles et métropolisation : où la France se situe-t-elle ?**

C'est à l'échelle européenne qu'il faut comparer les villes françaises. En effet, il est impossible de limiter le constat de la contribution essentielle des grandes villes à la croissance et à l'emploi en s'arrêtant au seul horizon français. Le mouvement d'intégration européenne et l'internationalisation croissante de l'économie conduisent à s'interroger sur la place des villes françaises en Europe. Or, s'il apparaît que globalement celles-ci ont un bon niveau de rayonnement, leurs fonctions économiques restent insuffisamment affirmées. Elles ne sont pas encore suffisamment bien placées dans la compétition économique des villes européennes.

Les grandes villes françaises, hors Paris, n'ont pas le poids démographique de leurs homologues européennes. L'une des caractéristiques françaises réside en effet dans l'absence de grandes agglomérations de plus de deux millions d'habitants. Il convient donc pour élaborer une stratégie nationale de soutien à l'offre métropolitaine, de comparer les villes françaises à leurs homologues européennes sur des critères autres que la population et à miser sur un rayonnement supérieur au poids démographique.

### **2.1- La suprématie de Paris**

L'armature urbaine française est évidemment liée à la géographie et à l'histoire qui font toujours ressortir la place exceptionnelle de Paris. Que ce soit en termes de répartition, d'organisation et de fonctionnement, la France reste marquée par une division spatiale des compétences reflétant une position hiérarchique de Paris et de la région Ile-de-France qui agissent comme centres de référence et de commandement des autres régions.

En terme démographique, la population de l'aire métropolitaine de Paris compte environ sept fois plus d'habitants que celle de Marseille. Et si l'on observe les emplois qualifiés, l'aire urbaine de Paris devance largement son dauphin, Lyon (environ 815 000 contre 76 000 fin 1999).

Ainsi, la France est un grand territoire, à la densité de population moyenne si on la compare à ses voisins européens. Elle dispose d'un ensemble de villes nombreuses - 30 agglomérations de plus de 200 000 habitants contre 34 pour l'Allemagne et 32 pour la Grande-Bretagne - mais dont la « maille » est particulièrement large. Par rapport à ses voisins, la France présente un très faible maillage de villes de plus de 100 000 habitants à la différence de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de l'Angleterre et du nord de l'Italie... Nous pourrions dire que l'Europe des grandes villes contourne la France par le Nord-Est. L'enjeu de l'attractivité métropolitaine ne se situe donc pas dans une réponse démographique. Il ne s'agit pas de doter certaines de nos villes de 500 000 habitants ou d'un million d'habitants supplémentaires. Pour être compétitif vis-à-vis des autres métropoles européennes, l'enjeu est ailleurs.

## 2.2- Un rééquilibrage national et européen

### 1) National

La hiérarchisation des fonctions urbaines s'est modifiée de deux manières : elle s'est renforcée pour les fonctions de niveaux supérieurs et simplifiée du fait de la diffusion de nombreux équipements et services dans les villes moyennes.

Les spécialisations urbaines ont changé de contenu. Elles portent moins sur les branches d'activités que sur des facteurs produits par l'activité des hommes : le niveau de qualification, l'aptitude à l'innovation et la qualité des équipements.

Par ailleurs, les nouveaux mécanismes économiques ont renforcé le statut des métropoles et favorisé l'émergence de quelques systèmes urbains régionaux ou interrégionaux. Un rééquilibrage s'est opéré au profit des pôles régionaux à forte identité culturelle même si l'arc des métropoles éloignées de Paris absorbe l'essentiel de la croissance démographique (Toulouse, Montpellier, Rennes, Strasbourg). Sept ou huit grandes agglomérations de province connaissent un véritable processus de métropolisation. Comme d'autres pays européens, le territoire français connaît une sélection de ses villes par la démographie. Néanmoins, dans le classement des métropoles européennes de plus d'un million d'habitants, Lyon et Marseille ne se placent qu'au-delà du quinzième rang.

### 2) Européen

Même si les métropoles françaises ont des fonctions économiques insuffisamment affirmées, leur niveau de rayonnement européen est bon. Dans de nombreux domaines, les villes françaises ont un rayonnement qui compense leur faible taille au plan démographique.

Elles occupent dans le panorama européen une position particulière :

- Paris est le fer de lance européen - avec Londres - dans la compétition des villes mondiales.
- Aucune des villes françaises, hors Paris, n'atteint le niveau de rayonnement des principales métropoles européennes. Parmi les 180 villes étudiées par la DATAR en 2003<sup>3</sup>, Lyon (2<sup>ème</sup> ville française parmi les 180) se classe 17<sup>ème</sup>, Marseille et Toulouse se situant en 23<sup>ème</sup> et 28<sup>ème</sup> position.
- Les villes françaises ont des forces reconnues dans plusieurs domaines : accessibilité globalement satisfaisante, nombre de sites culturels et de grandes manifestations élevé, présence estudiantine importante, activité industrielle globalement diversifiée.
- Leur rayonnement scientifique est encore modeste hors Paris, malgré un fort potentiel universitaire.
- Les faiblesses les plus marquées concernent les domaines liés à l'économie (présence de grands groupes, banques internationales, foires et salons internationaux....).

<sup>3</sup> « Les villes européennes - Analyse comparative »



## 2.3- Une situation variable suivant les critères de mesure

L'étude menée par l'ex-DATAR en 2003 est riche de signaux d'alertes. Nicolas JACQUET (DATAR en 2003), dans son propos introductif, est extrêmement clair : « *Si l'on s'en tient aux principaux résultats d'ensemble, nous pouvons dresser un constat plutôt positif de la place de nos villes françaises. Elles tirent sans conteste « leur épingle du jeu » de cette comparaison européenne. Il faut s'en féliciter : on a trop longtemps voulu croire au fameux désert français pour ne pas aujourd'hui constater le dynamisme des grandes métropoles de province et leur reconnaître un rôle singulier dans le rayonnement et le poids de la France en Europe. Pour autant, ce travail de comparaison montre également que nos grandes villes sont plus fortes de leurs fonctions de rayonnement culturel et universitaire qu'elles ne le sont des grandes fonctions économiques directement créatives de valeur.* »

L'essentiel de notre propos est résumé dans ces quelques lignes. Les éléments comparatifs de l'enquête avec les indicateurs de rayonnement métropolitain viennent renforcer ce constat.

### 1) La hiérarchie démographique

Une hiérarchie urbaine répartie en plusieurs classes<sup>4</sup> :

- classe 1 (>7 m.hab) : Paris, Londres ;
- classe 2 (3 - 5 m.hab) : Essen, Madrid, Barcelone, Milan, Berlin, Athènes ;
- classe 3 (1,5 - 3 m.hab) : aucune agglomération française ;
  - : 4 en Allemagne (Cologne, Düsseldorf, Hambourg, Munich) ;
  - : 3 au Royaume-Uni (Manchester, Birmingham, Leeds)
  - : 2 en Italie (Rome, Naples) ;
  - : Bruxelles, Lisbonne, Vienne, Stockholm.

L'histoire politique de chaque pays explique des hiérarchies urbaines plus ou moins prononcées selon la forme du pouvoir territorial : la primauté absolue de certaines capitales dont Paris n'a pas permis la croissance d'autres très grandes villes nationales.

### 2) Les villes ports de commerce maritime

Pour le trafic total de marchandises, les cinq premiers ports sont : Rotterdam, Anvers, Marseille, Hambourg et Le Havre.

L'importance du trafic est étroitement liée au développement de l'arrière pays : ainsi la taille du port de Rotterdam découle historiquement des fortes densités rhénanes et de la Randstad.

---

<sup>4</sup> Statistiques de 2000

### **3) Villes et aéroports**

Le réseau des villes aéroportuaires est à l'origine d'une forte hiérarchisation du territoire européen entre les villes qui en font partie et celles qui en sont exclues. Le développement des aéroports interagit avec celui de la ville qui se retrouve renforcé par l'élargissement de la zone d'influence des aéroports. Le trafic national et international de passagers des aéroports est le reflet du rayonnement international ou national de la ville, de la fonction de hub, des aménagements multimodaux (rail - avion). Londres et Paris sont les illustrations les plus visibles de la conjugaison de ces trois éléments, Francfort et Amsterdam arrivant en 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> position.

### **4) L'accessibilité vers les villes étrangères européennes**

Paris est la ville la plus accessible par les systèmes de transports européens. 117 villes sont accessibles en aller-retour depuis Paris dans une seule et même journée.

### **5) Les sièges des grands groupes européens**

Ces établissements nécessitent tout à la fois des services financiers et de gestion de très haut niveau ainsi que des infrastructures d'accessibilité territoriale très développées. Le classement proposé prend en considération à la fois le chiffre d'affaires des sociétés (> 5Md euros) et le nombre de compagnies présentes dans chaque ville. Londres et Paris regroupent 40% de l'ensemble des sièges des grands groupes européens et de leur chiffre d'affaires. Puis viennent Amsterdam, Madrid, Stockholm, Zurich et Bruxelles.

### **6) Les places financières**

Le réseau des places financières constitue une armature assez centrale autour de laquelle se forme l'espace économique européen. Pour mesurer l'importance des places financières, le nombre des grandes banques internationales représentées dans chaque ville par au moins un établissement constitue un critère de poids. En 2002, l'Europe hébergeait les sièges de sept banques parmi les dix premières mondiales. Autre élément de pondération du classement, la présence d'une bourse de niveau international ou de niveau européen. Le classement général est conforme aux hiérarchies usuelles en ces domaines : Londres, Paris, Francfort et Luxembourg. Les capitales économiques disposant soit d'une bourse internationale (Zurich) soit d'une bourse européenne arrivent ensuite. L'Allemagne constitue en ce domaine un système financier à part, polycentrique, organisé à travers huit places boursières dans lesquelles se répartissent les compagnies d'assurances (Munich), les institutions financières (Düsseldorf) et les banques nationales (Cologne - Bonn).

## **7) Le tourisme urbain**

A la différence du tourisme en général, dont le rythme est très saisonnier, le tourisme urbain, partagé entre le tourisme d'affaires et le tourisme d'agrément, se caractérise par une relative stabilité.

Le principal critère de mesure de cette attractivité est le nombre total annuel de nuitées de touristes dans les établissements agréés. Londres arrive en tête (44 millions) devant Paris (36 millions), Rome, Venise, Berlin, Madrid et Florence (10-15 millions).

## **8) Les foires et salons internationaux**

Indépendamment de quelques salons de renommées mondiales (FIAC à Paris, Salon de l'Aéronautique et de l'Espace au Bourget, Salon du livre à Francfort), les salons professionnels placent les villes organisatrices au cœur des processus d'échanges et apportent au milieu local une grande facilité de contact avec les milieux professionnels.

En Europe, l'Allemagne est le premier pays organisateur devant la France et l'Italie puis l'Espagne et la Grande-Bretagne. Dans ces pays, la plupart des salons se déroulent dans de très grandes villes, renforçant la hiérarchie urbaine. Il faut néanmoins noter que 18 villes françaises accueillent au moins un salon (dont plus de la moitié sont internationaux) alors qu'elles ne sont que 7 en Grande-Bretagne. Des villes sont également bien placées en raison de l'héritage historique de l'Europe des marchands du Moyen-Âge et de la Renaissance. Cologne, Düsseldorf, Nuremberg, Francfort, Munich, Stuttgart et Essen totalisent autant de foires que Paris et Londres réunies !

## **9) Les congrès internationaux**

Ces rencontres qui sont à la fois l'expression et le ferment du processus d'internationalisation nécessitent des structures d'accueil performantes que toutes les villes ne peuvent pas proposer.

L'accessibilité est une condition incontournable ainsi que la présence de centres de congrès et d'une capacité hôtelière importante. Seulement 36 villes européennes accueillent annuellement plus de 15 congrès internationaux. Paris se place largement devant toutes les autres villes avec, en moyenne, 300 congrès internationaux par an. Puis viennent Londres, Vienne et Bruxelles, ces quatre capitales occupant également les quatre premières places mondiales.

## **10) Les musées**

Leur nombre et leur richesse dépendent tout autant de la taille des villes que de la richesse de leur patrimoine historique et culturel, de leur volonté et de leur capacité à le valoriser. Le classement est complexe car de nombreux critères interviennent : le nombre des musées, leur fréquentation, leur renommée. Londres et Paris sont toujours en tête devant Vienne, Rome et Berlin. Florence, Amsterdam et Madrid n'arrivent que dans la troisième catégorie (deux musées de renommée internationale) rejoints par Athènes, Lisbonne et Copenhague. Nous retrouvons dans la quatrième catégorie Grenoble, Lyon, Marseille et Mulhouse.

## **11) Le patrimoine culturel des villes**

Cette caractéristique prend en compte les richesses patrimoniales matérielles tout comme les richesses patrimoniales immatérielles, ainsi que des domaines artistiques extrêmement variés... ce qui rend l'évaluation très difficile !

Le recensement des sites et des manifestations culturels, artistiques et folkloriques d'envergure internationale ne peut donc être qu'approximatif, même si le critère retenu par les auteurs des études menées en 2003 sous l'égide de la DATAR, considère que les « lieux » relevés par les guides Michelin nationaux peuvent constituer un élément d'appréciation objectif.

Toutes les villes européennes disposent d'un patrimoine culturel riche. Paris, Rome, Londres et Berlin sont les mieux classées.

## **12) La population étudiante urbaine**

Le niveau de concentration des étudiants dans les zones urbaines varie beaucoup en fonction des structures universitaires nationales. Ainsi, des universités renommées s'appuient sur des villes petites ou moyennes (Oxford, Cambridge, Louvain, Heidelberg...).

Mais, même si la représentation des étudiants dans les grandes villes européennes ne reflète qu'une partie de l'enseignement supérieur, le potentiel d'innovation et de recherche qu'elle représente, constitue également pour les villes un potentiel de main-d'œuvre qualifiée très important.

Incontestablement, la masse démographique des métropoles favorise le développement des formations universitaires qui, renforcées, accentue l'attractivité des plus grandes métropoles : Paris, Londres, Milan, Madrid et Rome sont en tête ; le sud de la France (Montpellier, Lyon, Marseille – Aix-en-Provence), bien doté en structures universitaires, apparaît dans ce classement assez bien placé.

## **13) L'édition de revues scientifiques**

La diffusion du savoir par l'édition de revues répertoriées par l'« Institute for Scientific Information » constitue également le reflet de l'innovation des villes et, à ce titre, l'un des éléments de leur attractivité. 9 000 revues sont répertoriées mondialement. Près de 4 000 le sont en Europe et, parmi elles, 2 100 sont éditées dans des villes de plus de 200 000 habitants.

Dans le panel des 180 villes étudiées, huit villes sont leader : Londres (13%), Amsterdam (10%), Dordrecht (7%), Paris (5%), Berlin (4%) Bâle (2%), Copenhague (2%) et Stuttgart (2%)... mais Oxford, ville ne faisant pas partie de l'étude, édite près de 20% du total européen des revues scientifiques !

#### **14) Les réseaux de la recherche européenne**

L'indice de mesure retenu, fait référence au « Programme cadre de recherche et développement technologique » (PCRDT) qui encourage la formation de réseaux de recherches transnationaux en Europe en les finançant. Tous les organismes participant aux 6 000 projets de recherche du 5<sup>e</sup> PCRDT (1998-2002) ont été recensés et localisés en fonction de l'unité de recherche participant aux programmes. Ainsi, le nombre de projets auxquels les organismes de chaque ville participent a pu être comptabilisé. Les capitales des pays fortement centralisés arrivent en tête : Paris (2 340 participations à ces réseaux de recherche), Londres (1450) puis Athènes (960) et Madrid (911). La catégorie inférieure (500 – 700) comprend Munich, Milan, Barcelone, Stockholm et Bruxelles. Puis, nous trouvons ensuite des villes (200 – 500 participations) comme Berlin, Lisbonne, La Haye, Vienne, Stuttgart, Hambourg, Lyon et des villes moyennes comme Toulouse, Grenoble, Utrecht...

Ainsi, nous constatons une nouvelle fois que la taille des villes joue un rôle important pour déterminer leur potentiel de participation aux réseaux de recherche.

## 2.4- La France : un bilan honorable mais très contrasté

Le classement établi à la demande de la DATAR et qui fait la synthèse des indicateurs évoqués dans la précédente sous-partie (2.3-) permet d'apprécier le rayonnement des villes et d'en dégager quelques constats majeurs :

- Paris et Londres sont très largement en tête avec respectivement 81 et 76 points (le nombre de points obtenus par les 180 agglomérations étudiées sur les 15 indicateurs s'étale de 16 à 81) : le poids démographique et économique des capitales est évident et prépondérant.

Dans la classe 2 (57 - 62 points), trois villes aux poids démographiques et aux profils très différents : Madrid, Amsterdam et Milan.

Dans la classe 3 (51 - 55 points), six capitales nationales : Berlin, Rome, Bruxelles, Vienne, Stockholm et Lisbonne sont rejointes par Barcelone et Munich.

La classe 4 (42 - 50 points) regroupe les autres capitales à l'exception de Luxembourg et Berne. Leur rayonnement est essentiellement dû à leur fonction de capitale. C'est dans cette catégorie que se retrouvent également Marseille, Lyon et Toulouse pour la France ; Cologne, Francfort, Düsseldorf et Hambourg pour l'Allemagne.

La classe 5 (31 - 40 points) compte 34 villes souvent réputées grâce à la présence d'au moins une fonction de niveau européenne. Pour la France : Strasbourg, Bordeaux, Lille, Nice et Montpellier.

Dans la classe 6 (25 - 30 points), c'est souvent le dynamisme démographique qui l'emporte ou une fonction spécifique originale (portuaire, universitaire, présence de sièges sociaux...). Pour la France (9 villes) : Cannes, Rennes, Nancy, Dijon, Rouen, Angers, Clermont-Ferrand, Mulhouse et Brest.

Dans la dernière catégorie, le niveau européen est presque totalement absent même si certaines spécificités sont présentées comme susceptibles de constituer à terme des atouts permettant de dépasser l'attractivité régionale : Reims (tourisme « produit »), Toulon (littoral) et le Havre (zone portuaire) peuvent être cités dans le cas de la France.

Ainsi, en comptant onze villes dans les cinq premières classes et trente au total dans le classement, la France se situe pour le rayonnement de ses métropoles après l'Allemagne (34) et le Royaume-Uni (31) et sensiblement avant l'Espagne et l'Italie (22). L'architecture urbaine française est solide. Elle porte en elle de vraies potentialités. Elle présente comme première caractéristique de ne pas lier sa hiérarchie à la position que confère à ces villes, la seule taille démographique. La plupart des villes françaises sont surclassées. Pour compenser le réseau urbain national fortement hiérarchisé, elles semblent avoir davantage diversifié leurs fonctions que les villes de même taille dans les autres pays.

- Les rôles internationaux de Paris et de Londres - qui dominent très largement dans presque tous les domaines - sont incomparables avec les autres villes européennes. Les deux capitales tirent leur puissance de leur poids démographique et d'une tradition historique centralisatrice qui leur permet aujourd'hui d'appartenir à la catégorie des métropoles mondiales « subcontinentales ».
- Indépendamment de Paris, les dix villes françaises qui ont vocation à un rayonnement européen de « métropole continentale » ont renforcé la diversification de leur économie avec des activités administratives, financières, commerciales et touristiques, mais ont également su conserver une activité industrielle de haute technologie. Néanmoins, la France n'échappe pas au constat qui doit être fait pour l'ensemble des villes européennes : la spécialisation est d'autant plus forte que le rayonnement de la ville est limité.

---

Il n'était pas réaliste de tenter d'esquisser les « métropoles » de demain, sans avoir une idée précise du contenu de la réalité métropolitaine française actuelle, de sa position, donc de son attractivité en Europe. La France tient honorablement, parfois remarquablement, la position et le rôle qui ont été les siens au cours des derniers siècles. Mais la référence à l'histoire et à ses acquis est largement insuffisante pour répondre aux enjeux majeurs que représentent la mondialisation des économies et la mise en œuvre de la dynamique du développement durable.

Aucun modèle de développement urbain n'est meilleur qu'un autre. Plus que jamais, les villes françaises et européennes puisent leur rayonnement et leurs richesses dans leur insertion aux réseaux et dans la dynamique du système urbain européen dans son ensemble. C'est à l'ensemble des acteurs, publics et privés, politiques, entrepreneuriaux et associatifs, après avoir observé l'état des lieux, de définir les objectifs et les perspectives à atteindre et ensuite les actions nécessaires à mettre en œuvre pour permettre aux métropoles françaises de se renforcer dans le maillage urbain européen.

## **II- LES ENJEUX ET LES ACTIONS**



# **1- Les enjeux**

Devant l'ampleur du mouvement de métropolisation et son universalité, l'objectif n'est évidemment pas de le stopper ni même de le freiner mais de l'encadrer ou de l'appuyer. Il est désormais évident qu'il constitue un facteur de croissance essentiel. L'objet d'une politique nouvelle des métropoles, pragmatique et efficace, doit permettre de la soutenir en valorisant ses atouts tout en maîtrisant les dérives et les effets négatifs.

## **1.1- L'objectif**

Le constat est évident : les grandes villes françaises ne sont que des « métropoles en devenir ». La région parisienne reste le cœur du système productif et de l'attractivité nationale. La France souffre d'un déficit de métropolisation de niveau européen. Pour autant, toutes les grandes villes ne doivent pas à tout prix devenir des métropoles.

L'avis du Conseil économique et social du 9 avril 2003 rappelle avec bon sens et lucidité que *« l'objectif est de faire émerger quelques métropoles dont le rôle est essentiel dans la structuration de l'espace et dans le rayonnement de la France. L'organisation territoriale doit alors être fondée sur la complémentarité. Les villes sont des facteurs de développement. La concurrence entre les métropoles se fait à l'échelle européenne. Cette concurrence stimule l'imagination des responsables locaux et régionaux, publics ou privés mais nécessite un effort de coordination »*.

Le même document du Conseil économique et social fixait pour les métropoles trois défis principaux :

- La globalisation, défi économique ;
- La durabilité, défi environnemental ;
- La cohésion, défi politique, social et culturel.

Elle établissait aussi les conditions d'une métropolisation efficace :

- Une mise en réseau des grandes métropoles européennes ;
- Une place pour les métropoles secondaires et les autres villes ;
- Une cohérence globale au niveau régional et interrégional ;
- Une meilleure synergie entre les métropoles et leur hinterland ;
- Une réelle maîtrise du développement urbain.

**Les travaux préliminaires à la rédaction de ce rapport ont permis de constater un large consensus sur ces défis et sur les conditions à mettre en œuvre pour y répondre, tant en France que dans les métropoles européennes visitées.**

**Mais, ainsi que l'a rappelé avec force le Grenelle de l'environnement, le temps du constat et de l'analyse, certes nécessaire, est achevé. La France ne peut pas faire l'économie d'une nouvelle politique de développement territorial. Aujourd'hui, la vraie réforme ne consiste pas à partager un constat mais à « faire » c'est-à-dire à créer un nouveau modèle de développement métropolitain.**

Même si la prédominance « hiérarchique » de Paris et de la région Ile-de-France demeure incontournable, elle porte en elle des risques lourds en se heurtant aux organisations des entreprises qui privilégient les mises en réseau. Néanmoins, comme nous l'avons vu, plusieurs éléments d'évolution peuvent à terme limiter ces risques :

- la hiérarchisation des fonctions urbaines s'est renforcée pour les fonctions de niveau supérieur et simplifiée par la diffusion de nombreux équipements et services dans les villes moyennes ;
- les spécialisations urbaines portent moins sur les ressources naturelles et sur les branches d'activités que sur le niveau de qualification, l'aptitude à l'innovation et la qualité des équipements.

Aujourd'hui, la photographie de la France métropolitaine présente quatre systèmes urbains régionaux ou interrégionaux très variés :

- les régions dotées d'un réseau urbain dense et d'une gamme assez complète de petites, moyennes, et grandes villes caractérisées,
  - . soit par une très forte hiérarchisation (Nord - Pas de Calais, Rhône-Alpes),
  - . soit par un système très concurrentiel (Grand - Ouest et Grand-Est).
- le grand Sud-Ouest caractérisé par la coexistence de petites villes, de villes moyennes et d'espaces métropolitains sur-dominants.
- les espaces urbains du pourtour méditerranéen quasiment continus et inégalement hiérarchisés.
- les espaces urbains du bassin parisien plus ou moins articulés et soumis à l'influence écrasante de la capitale.

Globalement, la France métropolitaine apparaît plus équilibrée même si les phénomènes d'exclusion engendrés par la politique d'aménagement du territoire des dernières décennies risquent de s'amplifier. Une redistribution s'est opérée au profit des pôles régionaux à forte identité culturelle.

## 1.2- Les perspectives

Sur ce sujet, les orientations retenues par l'Union Européenne ne manquent pas et, mieux encore, elles semblent prendre la bonne direction. Mais, même s'il est utile de les évoquer dans le cadre de ce rapport, il convient en revanche d'être prudent sur l'efficacité d'une démarche qui doit passer – il est encore utile de le répéter - du stade du constat et de la manifestation d'intention à celui de l'action. Le processus d'europanisation fait incontestablement partie des dynamiques en cours. Le processus interactif d'adaptation des politiques économiques, sociales, environnementales et d'aménagement des territoires à l'intégration et à l'élargissement de l'Europe, fait partie de ce vaste mouvement : plus les frontières nationales disparaissent, plus se développe une tendance naturelle au renforcement de pôles économiques à l'échelle continentale. L'Europe évolue vers l'Europe des villes-territoires au détriment de l'Europe des Etats.

- Pour remédier aux déséquilibres actuels, l'Union européenne s'est dotée d'un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Ce schéma ne crée pas de compétences communautaires nouvelles. Il n'est pas contraignant. C'est un document de référence qui a pour ambition de contribuer au développement durable et régionalement équilibré de l'Europe. Tout ceci est intéressant, utile mais largement insuffisant. Certes le SDEC affirme quelques principes et fixe des objectifs fondamentaux à la politique communautaire. Mais la démarche est bien modeste dans sa mise en œuvre. Il s'agit de préconisation pour tendre « *vers une structure urbaine décentralisée, basée sur l'utilisation optimale des différents niveaux de villes* » où encore de « *favoriser la promotion de la coopération avec les villes des pays d'Europe du Nord, du Centre, de l'Est, du bassin méditerranéen...* »

Beaucoup de bon sens, beaucoup de bonnes intentions, beaucoup de bonne volonté...

- Dans ce nouvel espace européen, la DIACT, imaginant la restructuration possible du territoire de l'Union européenne, a tenté de situer la France dans cette évolution.

- le schéma d'une Europe polycentrique :
  - . ouverte vers l'Europe centrale et septentrionale, « sas d'entrée » pour les futurs membres et interface avec la Russie ;
  - . ouverte vers l'Europe orientale et Balkanique vers des pays ayant vocation à rejoindre l'Union à moyen ou long terme et interface avec la Turquie et le Proche Orient ;
  - . ouverte vers l'Outre-mer, l'Amérique latine, l'Afrique du Nord.

Sur cette base, la DIACT a identifié plusieurs pôles d'agglomérations émergents dans les périphéries, constitués autour par exemple de Berlin, Vienne et Munich ; Rome, Lisbonne et Madrid.

- dans cette Europe polycentrique, la France se trouve directement impliquée :
  - . dans l'axe de consolidation des pôles « Méditerranée occidentale »
  - . dans les articulations du Centre avec les pôles « Sud Atlantique et Méditerranée centrale » ;

La France se trouve donc presque idéalement sur les trois axes de consolidation que sont l'axe atlantique reliant le pôle Sud - Atlantique et le Nord, l'axe méditerranéen reliant le pôle Sud - Atlantique aux deux autres pôles méditerranéens et l'axe Sud - Est reliant le pôle Sud - Atlantique au pôle danubien.

Le projet de l'Union « INTERREG IIC » qui concerne l'espace de la Méditerranée considère le modèle urbain méditerranéen inadapté et insiste sur la nécessité pour les collectivités locales et les Etats de conforter les grands systèmes urbains en émergence. Certaines initiatives sont de caractère national (engagement d'une politique « Grand Sud-Est » par l'ex-DATAR), d'autres ont un caractère transfrontalier et se traduisent soit par des coopérations transfrontalières (exemple : Catalogne – Languedoc-Roussillon) ou des coopérations entre villes (Lyon – Marseille – Gênes – Barcelone).

Il ne s'agit pas dans le cadre de cette mission de sous-estimer le travail remarquable mené par les experts et les institutions de « l'Aménagement du territoire » quelles soient nationales ou européennes. Mais il faut reconnaître qu'entre définir un objectif et l'atteindre, la route peut-être très longue ! Ainsi pour « INTERREG IIC » l'objectif est « *d'accompagner une métropolisation porteuse d'un développement économique et social, plus consciente de son fonctionnement et de son évolution, tenant compte à la fois de l'histoire des villes et des régions et du nouveau contexte de la mondialisation* ». Quant à la méthode retenue, elle s'inscrit dans une longue histoire où les technostructures, aussi compétentes et brillantes qu'elles soient, n'ont peut-être pas encore totalement intégré la notion d'urgence que requiert la « mondialisation » si largement évoquée !

Six pôles régionaux sont constitués. Chacun a à sa charge la réalisation de l'état des lieux et des connaissances concernant son territoire de métropolisation ainsi que l'étude d'une problématique particulière. C'est ainsi que le présente Jean-Claude BURY dans son rapport précédent l'avis du Conseil économique et social du 09 avril 2003.

- Le premier travail est d'observer, recenser et faire connaître, pour chacun des territoires métropolisés :
  - les études permettant de comprendre les mécanismes à l'œuvre, l'évolution des formes de gestion politique et administrative de ces territoires et des processus démocratiques qui l'accompagnent ;
  - l'état des lieux des coopérations transrégionales, transfrontalières et inter-villes.
- Il s'agit ensuite de comparer les dynamiques propres à chaque espace métropolitain afin de :
  - mettre en évidence les points forts, les dysfonctionnements et les faiblesses ;
  - de faciliter l'approfondissement des connaissances par la mise en relation des divers acteurs.

- Le troisième volet consiste à confronter les acteurs et les actions menées sur les différents territoires :
  - les formes prises par la recomposition des territoires et les nouvelles logiques de polarité en termes de production, de services et de fonctions administratives ;
  - les nouvelles centralités périphériques d'agglomération et leurs incidences sur les anciennes centralités et les modes de vie ;
  - les dynamiques de périurbanisation ;
  - les formes prises par la gouvernance urbaine des aires métropolisées ;
  - l'appropriation par les habitants des espaces métropolisés et la prise en compte du développement durable dans les politiques métropolitaines.
  
- La quatrième phase sera constituée par l'élaboration de plans d'actions par des groupes transnationaux de réflexion (entre villes ayant des problématiques communes, par exemple Marseille et Lyon ou Barcelone et Montpellier, entre territoires métropolisés comme l'aire métropolitaine de Marseille ou entre territoires d'interfaces que sont les hinterlands).

De manière à répondre à ces problématiques et pour limiter notamment le manque de cohérence des outils nécessaires à l'établissement de diagnostics, le réseau doit aboutir à la création d'un **Observatoire de la métropolisation** et *in fine* permettre aux responsables politiques et à leurs partenaires socio-économiques de mener :

- la mise en cohérence et la définition des politiques d'aménagement du territoire et de requalification urbaine adaptées ;
- l'engagement de projets communs contribuant au développement durable ;
- la mise en place d'instances décisionnelles à l'échelle des territoires concernés.

Le programme INTERREG IIIB poursuivra de façon opérationnelle le programme INTERREG IIC qui étudiait la métropolisation sur la période 2000-2006. Gageons que ce nouveau programme, fort de l'état des lieux et des propositions du précédent, préparera la voie à un programme ultérieur peut-être enfin contraignant ! Une nouvelle fois, il ne s'agit pas d'analyser tout ce qui a été fait avec une grille de lecture systématiquement critique. Mais, force est de reconnaître, que si le consensus existe pour admettre l'urgence de l'action, l'unanimité est plus délicate à constituer quand il s'agit de formaliser et de doter nos politiques d'aménagement du territoire, non plus seulement des constats et des analyses nécessaires à la démarche « d'imagination » des métropoles d'avenir, mais des politiques « pro-actives » donnant une vraie visibilité à ce changement des esprits !

<b>Proposition n°1 - Création d'un Observatoire de la métropolisation</b>
---

## **2- Les actions**

Comme ce rapport a permis de le rappeler à plusieurs reprises, les analyses n'ont pas manqué depuis la fin des années 90 pour constater le développement de la métropolisation, en présenter les origines et les conséquences. L'heure n'est donc plus aux bilans, mais à l'action. La volonté politique - et l'action politique qu'elle doit permettre d'engager - à défaut d'être l'acteur ou le mécanisme unique de ce mouvement, doit en être l'élément déclenchant. Certes, aucune politique nouvelle ne pourra être mise en œuvre sans allocation budgétaire. Mais en amont de ces ressources dédiées, rien ne se fera sans une volonté politique forte qui saura prendre le risque de remettre à plat puis de transformer radicalement l'organisation territoriale de la France ainsi que les compétences qui constituent le cadre des relations entre les différents acteurs de la vie économique du pays. Les financements nécessaires sont considérables mais ils sauront être trouvés localement, régionalement, nationalement et en Europe dès lors qu'ils seront l'un des outils de la transformation des esprits, même si celle-ci se heurtera inéluctablement aux traditions et à l'Histoire de notre administration.

Par ailleurs, une approche intégrée et globale du développement urbain peut jouer un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif de développement durable. Cette approche globale est indispensable pour développer des villes qui soient à la fois des lieux de vie agréables et des forces motrices de développement économique.

Cette approche exige la prise en compte de l'intégration fonctionnelle et de l'interaction entre les différents aspects du développement durable :

- les activités économiques qui, dans les villes, s'orientent de plus en plus vers les services ;
- les aspects sociaux : logement, loisirs, éducation, santé, accessibilité... ;
- les aspects environnementaux, mobilité au sein de la ville mais aussi en direction de la périphérie, connexions avec des régions plus distantes, pollution, traitement des déchets...

Cette approche implique également des schémas de développement urbain durable basés à la fois sur une forte densité de population, des équipements polyvalents et une planification de l'expansion des zones urbaines.

Il n'est pas possible, sur un sujet aussi global que celui de notre mission, d'être exhaustif dans la définition du phénomène métropolitain et le diagnostic que son observation permet, ainsi que dans l'évocation de la situation française au sein de ce phénomène.

Quatre domaines d'intervention doivent être prioritairement traités afin de redonner rapidement à nos métropoles le supplément d'attractivité qui leur fait défaut aujourd'hui :

- la maîtrise et le renouvellement du développement urbain ;
- les transports ;
- les ressources ;
- la gouvernance.

## **2.1- La maîtrise et le renouvellement du développement urbain**

La re-densification des centres-villes est une priorité. Mais, il faut proposer une vision nouvelle de la densité. Celle-ci passe en partie par une nouvelle maîtrise publique du foncier, notamment au travers de schémas prescriptifs : elle, seule, peut permettre d'orienter favorablement la croissance urbaine.

### **1) Lutter contre l'étalement urbain est une priorité**

Si le foncier constructible constitue, non une matière première illimitée mais une ressource rare, alors il faut l'utiliser au mieux, en augmentant les densités urbaines pour construire plus de logements sur la même quantité de foncier de manière à limiter notamment la pollution liée aux déplacements et la dégradation des paysages naturels et urbains.

Plusieurs modalités sont envisageables :

#### **● Réglementaires.**

Par exemple :

- fixer des seuils de « densité minimale » ;
- supprimer la règle de constructibilité résiduelle (disposition qui régit les capacités de construire en cas de division parcellaire) – L 123-1-1 du code de l'urbanisme – qui limite les possibilités de densification des secteurs résidentiels ;
- supprimer la possibilité de fixer des surfaces minimales de parcelles dans les PLU (cette mesure limiterait la tentation de certaines communes de n'accueillir sur son territoire que de grandes propriétés ce qui va à l'encontre de notre objectif de densification harmonisée).

#### **● Fiscales.**

Par exemple, dans les zones à densifier, augmenter la taxe sur le foncier non bâti (TNFB) sur les terrains constructibles – aujourd'hui, l'impôt est calculé en considérant ces terrains comme des friches : taxer selon la valeur vénale déclarée, la plus-value entre valeur déclarée et valeur réelle étant taxée au taux marginal d'impôt sur le revenu. Inversement, les espaces agricoles préservés au titre du schéma directeur régional et ayant fait l'objet d'une contractualisation verraient la TFNB modulée à la baisse dans le cadre du contrat. Il s'agit ici d'encourager la mise sur le marché de parcelles « sous-utilisées ».

**● Faciliter la mise en place dans les métropoles d'outils fonciers** permettant de mener une politique active d'achat, de gestion et de cession de terrains.

● **Les incitations financières.**

Par exemple :

- introduire dans la Dotation Globale de Financement des critères permettant, pour le calcul de la dotation, de prendre en compte le maintien de surfaces naturelles ;
- inclure dans la Dotation Globale d'Équipement – ou dans la dotation globale de décentralisation – l'aide au financement de l'élaboration des documents d'urbanisme et à la mise en place des critères d'évaluation environnementale.

● **Le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.**

Par exemple, introduire le critère d'usage économe et/ou d'artificialisation du sol dans la batterie des critères à mettre en place territoire par territoire en vue de la mesure synthétique de l'évolution de leur qualité - indicateurs de développement durable prévus par la loi Voynet pour les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux, lesquels doivent être pris en compte dans les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et PLU.

Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- renforcer le caractère contraignant des SCOT et rendre le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) opposable ;
- supprimer la règle de contractibilité résiduelle, comme cela a déjà été proposé ;
- adosser au PLU un volet opérationnel qui indiquera les modalités de sa mise en oeuvre,
- compléter les dossiers de permis d'aménager et de projet (consommation et imperméabilisation des sols).

**Proposition n°2 -**

**Lutter contre l'étalement urbain par :**

- **des dispositions réglementaires (fixer des seuils de densité minimale, supprimer la règle de constructibilité résiduelle ou la possibilité de fixer des surfaces minimales de parcelles dans les PLU) ;**
- **des dispositions fiscales (augmenter la TFNB sur les terrains constructibles) ;**
- **la mise en place d'outils fonciers ;**
- **des incitations financières insérées dans la DGF et dans la DGE ;**
- **le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.**



**2) Moderniser le bâtiment et la ville, réinventer l'habitat, placer la dimension écologique au cœur des projets : il ne peut pas y avoir de nouvelle densification s'il n'y a pas une meilleure qualité des formes architecturales.**

Il faut engager le plus rapidement possible un chantier énergétique ambitieux sur le bâtiment et la ville :

- informer le client - consommateur sur les 3 critères :
  - . de consommation d'énergie
  - . d'émission de Gaz à Effet de Serre
  - . de part d'énergie renouvelable pour tous les équipements et tous les bâtiments et infrastructures.
  
- lors de l'élaboration du plan d'action, initier un fonctionnement participatif et local ouvert aux différentes parties prenantes : usagers, urbanistes, architectes, industriels du bâtiment... C'est au travers de démarches collectives et partenariales que les améliorations des processus et des solutions durables pourront être mises en place.
  
- rendre la présence de l'architecte-urbaniste obligatoire dans une part importante de projets, développer une filière professionnelle de « rénovateur » de bâtiments et lancer avec les organisations professionnelles concernées (CAPEB, FFB...), les collectivités locales et les chambres de métiers, un grand plan de formation des entreprises de bâtiment et des maîtres d'œuvre avec les architectes.
  
- Développer les quartiers dits « écologiques », conçus de façon à minimiser leur impact écologique et visant au moins une autonomie énergétique. Pour être véritablement efficace, la dimension écologique doit être pensée, non pas à l'échelle du bâtiment, mais d'un secteur d'habitation cohérent.
  
- Créer une charte européenne visant à définir précisément ce qu'est un « quartier écologique ». Ce cahier des charges devra énoncer des normes précises concernant le terrain, les matériaux utilisés, l'énergie, le traitement des eaux et les égouts, le recyclage des déchets sans oublier le bien-être des habitants (chaque appartement doit disposer d'au moins 25m<sup>2</sup> d'espaces verts dans un rayon de 300m...)<sup>5</sup>.  
A plus grande échelle, nous pouvons imaginer que les métropoles européennes qui effectuent les efforts les plus importants en la matière pourraient se voir décerner chaque année un label « Ville – Développement durable » par l'Observatoire de la métropolisation.

**Proposition n°3 (et de 4 à 6) – Réinventer l'habitat  
sous un angle écologique grâce :**

- à une meilleure information du grand public ;
- à une meilleure formation et une meilleure collaboration de l'ensemble des professionnels ;

<sup>5</sup> cf. Annexe sur le quartier écologique de Stockholm : Hammarby Sjöstad

**Proposition n°4 – Développer les quartiers écologiques**

**Proposition n°5 – Créer une charte définissant les « quartiers écologiques »**

**Proposition n°6 – Créer un label européen « Ville – Développement durable »**

---

### **3) La qualité de vie, le cadre de vie, le style de vie à la Française constituent une richesse qu'il faut placer au cœur de la réflexion.**

Olivier PEYRICOT, architecte-designer, résume ainsi ce qui doit constituer les fondements d'un « projet de villes » :

*« L'objectif est aujourd'hui de créer des villes d'importance autour de Paris, avec une identité marquée. De véritables autres villes avec une architecture d'avenir, des monuments grandioses et des paysages du XXIème siècle. Il faut mettre l'accent sur la créativité et l'innovation car les solutions ne sont pas pour le moment clairement identifiées. Là où les difficultés sont les plus fortes, il faut être pragmatique et agir rapidement en utilisant les solutions déjà imaginées à l'étranger ».*

C'est ce même état d'esprit que partage la DIACT dans son étude « Éloge de l'ordinaire - le devenir des villes en 2030 » (juillet 2007) :

*« Il faut recréer les relations entre la ville et la campagne avoisinante en dessinant des limites précises pour éviter l'extension urbaine permanente : les habitants aspirent à pouvoir se rendre à la « campagne » rapidement, les agriculteurs pourraient approvisionner ces villes ; il faut dans le même temps réintroduire un bel environnement dans la ville, non des terrains vagues ».*

Enfin, les propos de Cristina CONRAD, Présidente de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France, du 18 août 2006 sont eux aussi sans ambiguïté :

*« Chacun le sait mais qui ose dire que le mitage, la marée pavillonnaire détruisent le paysage, l'identité des lieux et le sentiment d'appartenance ? Ces lotissements sont d'autant plus inquiétants qu'ils sont, une fois construits, irréversibles et catastrophiques en matière de développement durable. Ils consomment de l'énergie, des espaces agricoles, des routes, du temps, les deniers publics, et surtout ils exposent leurs propriétaires à une fragilité financière (...).*

*Ne nous leurrions pas et ayons l'honnêteté de reconnaître que cet exil urbain répond aussi à une offre de terrain pas ou peu chère. C'est pourquoi, à côté de la conception d'un habitat plus urbain (maisons de ville, individuel superposé, immeuble de ville, petits collectifs...), offrant une intimité, un jardin ou une terrasse et une personnalisation du logement, il nous faut réfléchir à la mise en œuvre d'une régulation foncière et de véritables projets urbains et de société. Il appartient à l'État, aux maires, et aux maîtres d'ouvrage d'impulser, de réguler et de promouvoir des réalisations de qualité et accessibles au plus grand nombre, et aux architectes, de penser et composer la ville, les villages et l'espace urbain.*

*N'oublions pas que la densité est la marque de la civilisation urbaine qui est la nôtre depuis des siècles : adaptons-la donc à nos villes pour demain, avec le même souci qui a fait qu'elles sont aujourd'hui enviées, admirées et visitées par tous.*

*Arrêtons la régression urbaine !*

*Offrons un habitat soucieux du contexte, de l'histoire et de l'identité des lieux (social, culturel, patrimonial et urbain) ; Offrons de véritables projets urbains ambitieux et des quartiers qui favorisent le « vivre ensemble » ; Offrons des espaces publics et un cadre de vie de qualité dans lesquels, il fait bon vivre !*

*Offrons un projet de société où la culture trouve sa place et l'architecture constitue le patrimoine de demain ».*

Nous devons saisir l'occasion du renouvellement urbain pour engager un nouveau architectural et rendre nos quartiers plus beaux et plus habitables. Cette préoccupation pourrait se traduire par **la création d'un label HQU** (Haute Qualité Urbaine) appuyée sur une charte. Ce label ne consacrerait pas des critères seulement esthétiques mais aussi des facteurs clés de logements agréables à vivre : immeubles de taille moyenne, jardins, présence d'un gardien, proximité des services à la personne et des commerces, intégration des technologies de communication les plus performantes comme savent les concevoir des entreprises comme THALES. Conformément aux idées développées précédemment, il permettrait de concevoir les modifications urbaines architecturales à apporter au niveau d'un secteur d'habitation cohérent et non pas uniquement d'un immeuble. C'est ce qui le différencierait également d'un label HQA (Haute Qualité Architecturale).

Barcelone tente, par exemple, de répondre à cette problématique avec le programme 22@. Il s'agit d'un projet de rénovation urbaine de grande ampleur qui transforme l'ancien quartier de Poblenou (200 hectares) en un nouveau district d'innovation productive destiné au développement de sociétés privées, de centres de recherche et d'universités. Une partie de ce quartier, doté de fait d'infrastructures et de nombreux services, est réservée à des logements et à des espaces verts. La qualité de vie et le dynamisme sont tels dans ce nouveau quartier qu'un phénomène identitaire a vu le jour. Les Barcelonais sont fiers d'habiter ou de travailler au sein de ce district à l'image résolument moderne.

Mais la mixité des nouvelles agglomérations qu'il faut réinventer ne passe pas - ce rapport l'a déjà indiqué - uniquement par une architecture et des technologies innovantes. Valoriser les espaces naturels et ruraux, et reconstruire la ville sur la ville sont les deux volets indissociables d'une même politique.

**A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, Alphonse Allais préconisait avec humour de construire les villes à la campagne... aujourd'hui il faut au contraire rapprocher la nature de la ville et l'y pénétrer !** Osons passer de la fiction à la réalité. Les fermes citadines ne sont plus le fruit des élucubrations de socio-designers rêveurs.

Pourquoi ne pas évoquer ici la « Tour vivante » imaginée par les architectes Pierre SARTOUX et Augustin ROSENSTIEHL ? Celle-ci, en plus d'abriter dans ses trente étages un centre commercial, des bureaux et des logements, serait parcourue de la base au sommet, par une serre de production agricole fonctionnant comme un véritable écosystème. L'eau et les matières organiques y seraient recyclées et l'énergie fournie par des éoliennes. Cet immeuble, associant lieux de vie, de travail et de culture, s'inspirant peut-être des SECS du Brésil, pionniers du bien-être collectif et de sa production urbaine et architecturale, pourrait un jour être érigé à Rennes.

Enfin, la métropole de demain ne fera par l'économie d'une refondation de son offre culturelle. Au-delà de l'image emblématique que toutes les grandes métropoles recherchent, il faut avoir comme objectif premier celui d'une offre plus variée et plus diffuse. Parce que la politique de la ville a été souvent la politique des banlieues, l'État n'a plus de politique culturelle urbaine. Il faut accompagner des projets en dehors de l'agglomération parisienne et peut-être repenser, par exemple, le réseau des MJC. Tout comme la carte judiciaire, la carte culturelle n'est pas immuable.

**Proposition n°7 – Créer un label Haute Qualité Urbaine**

## 2.2- Les transports

Le phénomène de métropolisation dépasse les agglomérations, éloignant les habitants des services qu'ils attendent. De plus en plus, les autorités responsables des transports, ainsi que les usagers, considèrent que le sujet doit désormais davantage s'envisager en terme de « soft » (les besoins et les modalités) qu'en terme de « hard » (les infrastructures).

Si la France veut elle-même retrouver le chemin de la croissance pour résoudre ses difficultés économiques actuelles, mais aussi pour peser efficacement sur les choix mondiaux en matière de lutte contre le changement climatique, elle se doit de mettre en œuvre une politique qui, tout en développant une certaine exemplarité écologique, s'avère favorable à la mobilité et à l'ouverture sur les échanges internationaux.

Une politique visant simplement à brider la mobilité ou à pénaliser de façon arbitraire un mode de déplacement donné relèverait de l'absurdité. A ce titre, la politique de transport de la ville de Paris n'est pas un modèle, une de ses seules ambitions ayant été de pénaliser le mode routier, sans contre-partie réelle et sans analyse socio-économique approfondie préalable. Mais « l'exemple parisien » illustre également toute la difficulté de l'élaboration d'un discours politique en matière de transport : le rejet est extrêmement compliqué et indissociable d'autres composantes de l'aménagement du territoire.

Il s'agit de prendre les décisions les plus justes économiquement, à la bonne échelle territoriale, en ciblant le plus précisément possible le marché et en intégrant, via l'intervention régulatrice de l'État, les effets externes, notamment environnementaux que ce dernier ne prend pas spontanément en compte.

Sur le long terme, c'est la réorientation des moyens et des offres de transport qui pourra répondre durablement au défi métropolitain et au défi climatique.

---

- Devant ces enjeux majeurs, l'organisation du débat sur les transports doit être profondément réorientée. L'acceptabilité sociale est de plus en plus faible pour tous les projets de transport et rend nécessaire l'organisation d'enquêtes et de débats publics.

- Par ailleurs, il est indispensable de réviser les évaluations économiques en y intégrant trois critères :

- le critère CO2 ;
- le critère du baril de pétrole ;
- le critère mesurant l'impact sur l'étalement urbain.

- Il est également nécessaire de concevoir une politique des déplacements et non plus des transports, donnant la priorité au service attendu et non plus au mode de transport visé. Le Grenelle de l'environnement s'est fortement engagé sur cette voie en proposant :
  - . une politique arbitrant entre les différents modes de transport (report des financements sur les autres modes que la route),
  - . une politique renversant la charge de la preuve : les projets non-écologiques devront être motivés,
  - . un principe global de neutralité carbone.
- Enfin, il est nécessaire de ne pas réduire le débat à la politique des infrastructures. Il serait simpliste d'imaginer que le problème des transports sera réglé en interdisant les camions et les voitures pour les remplacer par des trains, des métros... et des vélos !

L'enjeu principal n'est pas la réduction du nombre des véhicules mais celle des pollutions et en particulier des émissions de Gaz à Effet de Serre. Les possibilités de report modal sont très limitées :

- en deçà de 150 km, il n'existe pas de mode de transport de fret pertinent en dehors du camion,
- dans les zones de faible densité, c'est-à-dire les campagnes et les banlieues pavillonnaires, les transports en commun ne constituent pas une solution, faute de fréquentation suffisante.

Il est possible et même pertinent d'afficher aujourd'hui, que la politique la plus efficace, n'est pas exclusivement une politique d'infrastructures et d'amélioration des véhicules.

### **La vraie question est à nouveau celle de l'urbanisme**

En effet, le déterminant principal du système de transport est la densité urbaine :

- les aires métropolitaines à faible densité (comme les États-Unis) connaissent une prédominance de la voiture individuelle et une forte dépendance au pétrole ;
- les métropoles à forte densité (Asie) ont une consommation d'énergie 4 à 7 fois moindre et les transports publics représentent 40 à 60% des déplacements ;
- les métropoles européennes ont une consommation d'énergie 2 à 4 fois moindre que les États-Unis, mais la voiture reste dominante dans les zones à faible densité.

Nous devons construire la politique des transports en tenant compte du type de la ville, monocentrique ou polycentrique : **la politique des transports est déterminée par la politique urbaine.** Ce que nous devons mettre en œuvre, c'est une vision stratégique des territoires urbains pour mieux localiser les lieux d'habitation, de vie et de travail en réduisant autant que possible les distances. Mais le constat à ce jour n'est pas encourageant. L'État ne dispose pas d'outil d'intervention efficace sur les choix d'urbanisme ainsi que sur la stratégie territoriale : les autorités politiques qui décident de l'urbanisme ne sont pas véritablement celles qui décident des transports.

A défaut de pouvoir présenter dans ce rapport une stratégie globale des transports métropolitains, la mission parlementaire a principalement étudié certains aspects de celle-ci.

## **1) La programmation et la gestion des infrastructures de transport**

Le processus actuel de décision en matière d'infrastructures de transport (nouvelles routes, autoroutes, canaux, ports, aéroports, voies ferrées...) souffre au niveau national d'une vision globale insuffisante et d'une concurrence des différents modes de transport entre eux, notamment du fait du cloisonnement des différents organismes de gestion des infrastructures.

- L'établissement d'un nouveau schéma national des infrastructures nouvelles de transport, modifiant les dispositions du CIADT du 18 décembre 2003, garantirait la cohérence de la programmation des infrastructures de transport. Un tel schéma complété par l'établissement de volets métropolitains au sein des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire pourrait servir de référence à un schéma européen des infrastructures de transport. Il privilégierait d'une part la notion de service au passager ou au client (fret) et intégrerait des politiques et mesures en accord avec les objectifs nationaux et internationaux de réduction de GES.

Au niveau des métropoles, l'impact serait positif aussi bien pour le service TGV que pour les liaisons aériennes nationales ou internationales ou encore pour l'activité fluviale et portuaire.

L'évaluation environnementale des infrastructures de transport devra se faire de manière globale, sur l'ensemble de la programmation et dans le cadre des schémas évoqués plus haut.

- Enfin, les missions de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), créée par le CIADT de 2003, devraient être renforcées et donner la priorité aux projets de report modal. Ses moyens financiers seraient accrus par l'affectation qui lui serait faite d'une partie importante des mesures fiscales incitatives mises en place au regard du changement climatique, l'autre part étant destinée aux collectivités territoriales pour le développement des transports en commun.

**Il est clair, en effet, que l'effort à fournir par les métropoles pour leurs infrastructures et leurs systèmes de transport ne pourra pas se faire à structure financière constante.**

Le développement des contrats de partenariat (Partenariats Public-Privé) peut constituer une solution. Certaines municipalités, à l'image de Stockholm, font quant à elles le choix d'affecter une partie des recettes engendrées par leur système de péage urbain à la rénovation des infrastructures de transport.

**Proposition n°8 – Etablir un nouveau schéma national  
des infrastructures nouvelles de transport  
et des volets métropolitains au sein des schémas régionaux d'aménagement  
et de développement du territoire**

**Proposition n°9 – Renforcer les missions de l'AFITF  
et donner la priorité au report modal**

## 2) Le transport de voyageurs

L'objectif des mesures à prendre est triple :

- . inciter les conducteurs à mieux utiliser leurs véhicules ;
- . inciter à l'achat de véhicules particuliers moins consommateurs ;
- . inciter au report modal sur des modes de transport moins polluants.

● Le lancement d'un plan national de développement des transports collectifs (PNDTC) est nécessaire pour encourager le développement de tous les modes de transports publics alternatifs au véhicule particulier et motiver **l'ensemble des acteurs** (usagers, entreprises, administration...) à privilégier les transports collectifs.

Pour parvenir à ces objectifs, le PNDTC comprendrait :

- des investissements structurants :
  - . tramways et métros dans les grandes agglomérations ;
  - . trains et autocars dans les zones péri-urbaines ;
  - . bus et autocars dans les petites agglomérations ;
  - . la responsabilisation des intercommunalités dans l'organisation de la ville, en particulier l'inclusion des déplacements dans les Plans climat-énergie territoriaux ;
  - . la construction de parkings de « nouvelle génération », c'est-à-dire moins consommateurs de ressource foncière, en périphérie des agglomérations.
  
- L'implication des entreprises doit aussi constituer un élément fort de cette politique. Elle passe en particulier par une incitation plus vigoureuse à la réalisation des plans de déplacements d'entreprises (prévus par la loi SRU du 13 décembre 2000), d'administration et d'établissements scolaires.
  
- Également, la réglementation relative au co-voiturage et à « l'auto-partage » devrait être revue et simplifiée pour permettre une meilleure utilisation des infrastructures disponibles.  
En ce qui concerne les déplacements interurbains, le transport ferroviaire à grande vitesse doit être favorisé par rapport à l'aérien sur les lignes où les deux modes de transport sont en concurrence. Si le consensus est réel sur ce point, les modalités de mise en œuvre ne font pas l'unanimité.  
Un certain nombre des experts et élus rencontrés lors de la mission souligne la nécessité de ne pas pénaliser le secteur aérien et l'industrie aéronautique française.
  
- Enfin, la révision de la politique de transport de voyageurs passe par une rationalisation de l'usage de l'automobile. La palette des mesures pouvant être prises est large. L'une d'entre elles - la possibilité de bénéficier d'un prêt à taux réduit pour l'achat de véhicules à faible émission de CO<sub>2</sub> - aurait un effet incitatif incontestable et pourrait compléter le dispositif actuel.

<b>Proposition n°10 – Lancer un Plan national de développement des transports collectifs</b>
--



### **3) Le transport de marchandises**

Même si ce point n'a pas été au cœur des travaux de la mission parlementaire, il fait partie intégrante d'une réflexion globale sur « les métropoles du futur » que ce transport soit routier ou non routier (ferroviaire ou fluvial). Le redéploiement du transport de marchandises, qu'il soit interurbain ou international, ne peut être mis à l'écart d'une politique nouvelle d'aménagement du territoire et des territoires métropolitains. Le Grenelle de l'environnement a envisagé beaucoup de pistes et émis un certain nombre de propositions inscrivant le transport dans la dynamique du développement durable. Autant la mission n'avait ni le temps, ni les moyens d'approfondir chacune d'entre elles, autant elle ne peut que recommander la mise en œuvre de mesures volontaristes, développant le transport combiné : route-rail, route-fluvial, route-mer.

La priorité à la route engendre des nuisances considérables à la collectivité. La prise par l'État de mesures fortes imputant au transport routier ses coûts environnementaux et d'infrastructures ainsi que son engagement financier dans les infrastructures développant les modes alternatifs de transport de marchandises semble aujourd'hui incontournable.

**Proposition n°11 – Développer le transport combiné**

---

#### 4) Le péage urbain

Il n'est pas possible de faire l'économie de son évocation dans les travaux de la mission. Lorsqu'elle recourt à la mise en place d'un péage urbain, l'autorité politique poursuit les objectifs suivants :

- . la préservation de l'environnement ;
- . la régulation du trafic ;
- . le financement d'infrastructures de transport.

Les expériences ne manquent pas à l'étranger, avec des modèles très différents : le péage Londonien, le « péage cordon » norvégien, l'expérimentation madrilène, le péage de Stockholm... Milan a mis en service son péage urbain le 2 janvier 2008. Depuis cette date, dans le cadre d'une expérimentation censée durer une année, seuls les véhicules les moins polluants ont encore accès gratuitement au centre-ville. Les véhicules ont été divisés en cinq catégories. Les deux premières, basées sur les normes Euro 3 et Euro 4 pour l'essence (correspondant aux véhicules mis en service après 2000 et après 2005), sont exonérées de péage. C'est le cas également des deux-roues, des transports en commun, des services publics, des transports de personnes handicapées ainsi que des véhicules électriques ou fonctionnant au GPL. Les trois autres classes, c'est-à-dire les automobiles immatriculées avant l'instauration de la norme Euro 3, ainsi que les poids-lourds, doivent payer.

Berlin, Cologne et Hanovre ont quant à eux adopté des mesures d'interdiction. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, les véhicules les plus polluants n'ont plus accès aux centres-ville. Cette mesure doit être étendue, au cours de 2008, à une vingtaine d'autres villes allemandes, dont Stuttgart et Munich. L'objectif est de bannir des grandes villes les voitures émettant trop de particules fines. Au total, 1,7 millions de véhicules – principalement des diesels anciens – seraient concernés. Les autorités espèrent ainsi convaincre les propriétaires de véhicules anciens de les équiper de filtres à particules. Concrètement, toutes les voitures ou camions voulant accéder aux zones concernées doivent arborer sur leur pare-brise une nouvelle vignette, de couleur jaune ou rouge suivant leur degré de « propreté ». Les voitures considérées comme trop polluantes ne peuvent obtenir aucune de ces vignettes et sont donc, de facto, interdites d'accès.

Ces exemples, et notamment celui de Milan, constituent autant de pistes de réflexion. Le président de la République, dans son allocution de clôture des travaux du Grenelle de l'environnement, s'est lui-même exprimé sur le sujet : *« Il appartiendra aux collectivités locales de librement décider de la création de péages urbains et celles qui voudraient aller plus loin pourront demander une loi d'expérimentation »*.

La mise en place d'un tel système ne peut pas être exclue en France. La transposition de formules déjà expérimentées à l'étranger est certes envisageable. Mais indépendamment du fait que celles-ci nécessiteraient des dispositions prévoyant des garanties suffisantes pour assurer la protection des droits individuels des citoyens, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence d'un système qui *« taxerait les zones denses... au moment où la réhabilitation d'une densification « nouvelle » semble particulièrement nécessaire ! »*.

C'est pourquoi l'expérimentation menée à Milan est particulièrement intéressante.

Sur ce sujet, si un projet de loi était proposé au Parlement pour autoriser la mise en place de péages urbains par les collectivités territoriales, celles qui souhaiteraient leur mise en œuvre devraient auparavant engager une vaste concertation avec leur population, sans à priori et sans simplisme.

**Proposition n°12 – Péage urbain : engager une vaste concertation  
sur la base du modèle expérimenté à Milan**

---

## **2.3- Les ressources**

Au terme de ses auditions, la mission parlementaire a hésité à « isoler » le thème des « Ressources » de celui de la gouvernance métropolitaine. En effet, si tout le monde s'accorde à penser que le renforcement de l'attractivité des métropoles françaises passe par la remise à plat puis le redéploiement des ressources budgétaires, la complexité de l'exercice réside dans l'éclatement des dispositifs, leur complexité et leur manque de coordination.

Une nouvelle fois, le constat d'une gouvernance inadaptée aux enjeux s'impose et la dernière partie de ce rapport étudiera la nécessaire remise à plat de la gouvernance territoriale. Car, aujourd'hui, l'État dispose de la maîtrise de l'architecture institutionnelle et territoriale ainsi que de la définition stratégique des grandes politiques publiques susceptibles de modeler le territoire. L'enjeu pour l'État consiste à faire que les politiques publiques s'adaptent au territoire – et non le contraire – qu'il s'agisse des politiques économiques, sociales, environnementales, culturelles... Pour cela, l'un des outils majeurs dont disposent les acteurs publics – État et collectivités territoriales – demeure la fiscalité et les ressources qu'elle dégage. Un sujet est constamment évoqué par les interlocuteurs de la mission au cours de ses auditions qu'ils soient élus ou chefs d'entreprise : la taxe professionnelle.

### **1) Le constat**

La taxe professionnelle (TP) constitue l'impôt le plus emblématique de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises. Selon les dernières statistiques disponibles, elle représente entre 13,5% et 16,5% de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales et entre 30,2% et 37,9% de leurs ressources propres. La TP a également été un facteur très important du développement de l'intercommunalité. La loi du 12 juillet 1999 a en effet instauré une politique de soutien à la mise en place de communautés d'agglomération et de communautés de communes accordant notamment un supplément de dotation moyenne par habitant aux communautés de communes qui optaient pour la TP unique (TPU).

Il faut observer également que l'accroissement régulier des recettes procurées par la TP a pérennisé la part de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités territoriales ce qui a placé la France au deuxième rang européen en ce domaine. Enfin, il faut noter que le taux d'imposition n'est pas toujours un élément déterminant de la localisation d'une entreprise, qui dépend beaucoup plus de l'attractivité du territoire d'accueil et notamment du rapport qualité/coût des services qui sont offerts par la collectivité territoriale.

Ceci permet d'expliquer notamment que les zones privilégiées d'implantation sont généralement les mieux équipées et donc les plus chères, comme en témoignent les différences de taux de taxe professionnelle dans les communautés urbaines (21%), les communautés d'agglomération (17%) et les espaces ruraux (12%).

Mais cet impôt emblématique est à la source de déséquilibres entre les collectivités et constitue un handicap dans la compétition internationale :

- La TP accentue les écarts de richesses entre les collectivités.

En effet, le produit de cette imposition, qui représente comme il a été dit 43,4% de la fiscalité directe locale, est réparti de manière moins homogène sur le territoire que celui des autres impositions locales. De fait, les 1650 communes ayant la TP la plus importante – soit 4,5% des communes du territoire regroupant 38,5% de la population – représentent à elles seules 80% de l'ensemble des produits de la TP du secteur communal.

- La localisation des entreprises sur le territoire n'est que très partiellement déterminée par la fiscalité locale.

Si la taxe professionnelle est le principal vecteur des écarts de richesse entre collectivités, elle n'en est pas pour autant la cause exclusive, ni même principale. En effet, comme l'ont confirmé les auditions de décideurs économiques auxquelles la mission parlementaire a procédé, les choix d'implantation locales des entreprises sont déterminés par de multiples facteurs, parmi lesquels la fiscalité locale ne joue que rarement un rôle déterminant sauf en ce qui concerne la localisation des nouveaux investissements. Elle n'exerce donc qu'une influence limitée sur le renouvellement des investissements déjà présents sur un territoire donné.

Dans certains secteurs, ni le poids de la fiscalité, ni la qualité des services publics offerts localement ne sont pris en considération dans les choix d'implantation, d'autres facteurs s'avérant à eux seuls décisifs.

Tel est le cas, par exemple, des entreprises appartenant aux secteurs des services aux particuliers et à la distribution, dont la localisation est essentiellement fonction de celle des consommateurs, des entreprises de sous-traitance, qui s'installent à proximité des pôles de concentration industrielle. Ou encore des entreprises de transport et de logistique, qui s'installent à proximité des grands réseaux de communication, dont les coûts d'entretien et d'extension ne pèsent pas sur les budgets locaux.

- Même si la taxe professionnelle est susceptible de créer les conditions d'une répartition plus harmonieuse du tissu économique sur le territoire national et que la liberté de vote des taux crée les conditions d'une concurrence entre collectivités susceptible de permettre une meilleure allocation des ressources, en pratique, la concurrence entre collectivités ne tend pas forcément vers une répartition homogène du tissu économique et des bases imposables.

De plus, les évolutions législatives récentes sur la taxe professionnelle ont pour effet de réduire significativement la progression des recettes ce qui ne manquera pas à court terme de poser des problèmes de ressources aux métropoles.

Le rapport présenté par la Commission de réforme de la TP en juillet 2004 était précis sur ce point. « *La combinaison de ces phénomènes de brouillage du lien fiscal entre collectivités et entreprises n'est pas sans induire des distorsions* » :

- La concurrence fiscale horizontale, censée permettre une stabilisation du taux d'imposition à l'optimum, peut dans la pratique être obérée par des comportements mimétiques. En effet, les collectivités sont tentées d'aligner leurs taux d'imposition sur ceux de leurs voisines, induisant ainsi un phénomène d'entente qui peut se traduire par une sur-taxation dans une zone donnée ;
- La concurrence fiscale verticale, combinée avec la tunnélisation des taux en fonction de la valeur ajoutée, n'incite pas les collectivités dont le territoire est attractif à abaisser la pression exercée sur les bases, voire peut favoriser des comportements opportunistes. Notamment, les collectivités sur le territoire desquelles sont implantés des établissements dotés d'immobilisations importantes, pour cette raison peu dé-localisables, disposent en pratique d'une assiette captive. Dès lors, elles ont la possibilité de pratiquer un taux de taxation élevé et de bénéficier ainsi d'une rente fiscale ; inversement, les collectivités peu attractives pour les entreprises sont soumises à un « **phénomène de trappe à pauvreté** ».
- Si la France demeure attractive (7.9% des investissements directs étrangers réalisés dans le monde en 2002 ont été réalisés en France ce qui situe notre pays dans le trio de tête au niveau européen et dans le top 5 au niveau mondial), l'existence d'une imposition locale frappant les investissements constitue une originalité qui pénalise notre pays. La TP alourdit la charge fiscale des entreprises vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères et pèse particulièrement sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale qui sont souvent ceux à forte intensité capitalistique (électronique, transports, métallurgie ...). Ainsi très clairement, la nature de la TP est de nature à exercer un effet désincitatif sur les choix d'investissement au détriment de la France. La TP pèse sur la marge brute des investissements effectués en France et désavantage ainsi les sites de production situés sur nos territoires métropolitains dont elle obère l'attractivité.

## 2) Les perspectives

Depuis sa création, rarement un impôt n'aura été aussi souvent modifié que la TP. Tous les gouvernements ont conscience du caractère complexe et désincitatif de ce prélèvement. Mais seuls des aménagements successifs ont tenté de limiter certains des effets néfastes sans entreprendre une réforme radicale remplaçant la TP par un impôt nouveau. Notre propos n'est pas, dans ce rapport, d'être exhaustif sur la modification de la TP mais d'en proposer la réforme susceptible le plus rapidement et le plus « simplement » possible de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales, de maintenir le lien avec l'activité économique des territoires et de développer l'intercommunalité. L'objectif peut s'énoncer clairement de la façon suivante : créer un impôt nouveau, remplaçant la TP, ne pénalisant pas l'investissement et contribuant ainsi à « gommer » certains aspects pénalisant nos métropoles.

La commission Fouquet a posé en 2004 trois familles de propositions :

- La suppression de la TP et son remplacement par une dotation budgétaire ou par le partage d'un ou plusieurs impôts d'État.
- L'aménagement de la TP en asseyant ce prélèvement sur la valeur nette comptable des équipements et biens mobiliers et non plus sur leur valeur brute ou en le plafonnant réellement en fonction de la valeur ajoutée.
- Le remplacement de la TP par un impôt ne frappant plus directement l'investissement.

Pour des raisons différentes, les deux premières voies seraient sans influence sur plusieurs caractéristiques critiquées de la TP. En revanche, le remplacement de la TP par un nouveau prélèvement local sur les entreprises semble pouvoir être envisagé favorablement, si celui-ci utilisait une assiette comptable mixte prenant en compte, le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation et le résultat net.

Ce nouvel impôt devrait également avoir comme objectif de réduire la superposition fiscale (affectation du produit d'un impôt à plusieurs niveaux de collectivité) qui constitue une incitation à la hausse des taux.

Une telle évolution nécessite évidemment des évaluations précises tant des modalités du nouveau prélèvement que des besoins des collectivités territoriales. Mais ne pas mettre en œuvre rapidement cette réforme irait sans aucun doute à l'encontre de l'objectif fiscal de nos travaux : **l'attractivité des métropoles françaises passera aussi par leur attractivité fiscale.**

<p style="text-align: center;"><b>Proposition n°13 – Remplacer la taxe professionnelle par un nouvel impôt local ne frappant plus directement l'investissement mais prenant en compte chiffre d'affaires, valeur ajouté, excédent brut d'exploitation et résultat net</b></p>
---

## **2.4- La gouvernance**

Au début de ses travaux, la mission parlementaire considérait que si le thème de la gouvernance des collectivités territoriales ne pouvait pas ne pas être évoqué, il ne constituait pas le cœur de son sujet, tant il est de nature à bouleverser l'organisation territoriale de notre pays et à susciter des débats violents.

Néanmoins, l'ensemble des personnes rencontrées et auditionnées a insisté sur l'urgence qu'il y a, pour notre pays, à adapter sa démocratie locale aux enjeux urbains contemporains. La démocratie territoriale ne peut en effet se limiter à une démocratie de voisinage. Beaucoup de problèmes sociaux, économiques et environnementaux ne trouveront leur solution que par la définition d'intérêts généraux à l'échelle de l'agglomération métropolitaine et la mise en œuvre des politiques à cette échelle. Le plus souvent, les politiques urbaines sont des additions de politiques communales et résultant de compromis locaux très éloignés des « territoires réels » intégrant des dizaines de communes où les « urbains » habitent, travaillent, s'approvisionnent et se distraient.

En France, le modèle qui prévalait auparavant avec une France largement rurale où l'organisation du territoire était fortement hiérarchisée sous la domination de Paris est révolu. La nouvelle configuration de notre pays est désormais celle des aires urbaines et des métropoles. Mais la multiplication des intercommunalités « défensives » et l'émiettement intercommunal pèsent sur la capacité des grandes agglomérations à devenir des pôles véritablement attractifs et à jouer un rôle moteur pour leur région en France et pour la France, en Europe.

Le terme de gouvernance exprime l'art de gérer un ensemble complexe, un principe d'organisation de pouvoir qui s'oppose à l'idée de hiérarchie, qui implique un équilibre entre les divers acteurs sociaux (publics, privés, associatifs) et un partenariat qui compare la gouvernance à une méthode de gestion des affaires, publiques ou privés.

### **1) Établir les bases d'une démocratie écologique en réformant le Conseil économique et social**

Le moment est venu pour une meilleure gouvernance du développement durable de faire toute la place aux partenaires environnementaux. Le Conseil économique et social apparaît comme l'instance susceptible d'accueillir les acteurs de la société civile dans ce processus institutionnel. Le « nouveau » Conseil que les travaux du « Grenelle de l'environnement » préconisent d'intituler « Conseil économique, social et environnemental de la République » sera une instance, dont la fonction, la composition et le fonctionnement seront revus. Il se situera à l'avant-garde des institutions en matière de dialogue et de concertation. Il servira de « laboratoire » à la mise en place des nouvelles politiques métropolitaines tournées vers le développement durable. Cette réforme devra s'accompagner évidemment de la réforme des CES régionaux et de la mise en place de véritables CES métropolitains allant au-delà des actuels Conseils de développement.



## **2) Renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles**

L'état doit sans nul doute jouer un rôle de régulation face aux logiques opposées qui peuvent sous-tendre le développement de nos grandes métropoles : leur insertion dans l'espace régional et interrégional et leur intégration dans l'espace européen. La mission de l'État est double. D'une part, compte tenu de l'indépendance croissante des métropoles vis-à-vis de leur hinterland et de leur région, il doit leur imposer des obligations de cohérence et de solidarité. D'autre part, compte tenu du rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la compétition européenne, l'État doit apporter un appui spécifique aux métropoles dans le cadre d'une stratégie nationale concertée. Cette régulation pourrait être organisée par la contractualisation.

Aujourd'hui, la démarche métropolitaine concertée n'en est qu'à ses balbutiements. Certes, l'appel à coopération métropolitaine, initié par l'ex-DATAR, a porté ses fruits en faisant émerger des gouvernances à échelle réellement métropolitaine : c'est le cas à Lille par exemple. Mais il reste à les faire reconnaître comme partenaires de l'État pour contractualiser. Il y a peu d'exemples à l'étranger : la Suède avec Stockholm se lance dans des contrats métropolitains mais orientés en grande partie vers la réhabilitation des quartiers sensibles.

Disposer d'un espace de discussion permettant de passer de la concurrence à la complémentarité, où se rencontrent les forces vives d'un territoire pour élaborer des stratégies, constitue une avancée significative. C'est certainement le lancement de la conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, en juillet 2006, qui a fait connaître le plus largement ce type de structure.

Mais l'évolution de ces conférences est une nécessité et l'efficacité de notre organisation territoriale se trouverait considérablement renforcée si cette structure de concertation pouvait devenir une structure de décision qui serait l'interlocuteur privilégié de l'État dans les procédures de contractualisation. Ainsi, le rôle de régulateur de l'État passerait par la conclusion de contrats d'objectifs entre l'État et les grandes métropoles, engageant les partenaires sur une période longue (10 ans) pour réaliser des opérations d'envergure. Ces contrats devraient essentiellement porter sur des éléments structurants, de nature à renforcer l'attractivité de la métropole.

## **3) Faire participer les secteurs privés à la gouvernance publique**

Pour élaborer des politiques de développement économique, les autorités doivent impliquer le secteur privé à la mise en place de partenariats régionaux. Cette participation des intérêts du secteur privé garantit que les décideurs connaissent les besoins des entreprises et qu'ils peuvent, à leur tour, mobiliser celles-ci derrière le plan stratégique. Il conviendra néanmoins de veiller à ce que les grandes sociétés n'évincent pas les PME.

Leur représentation par l'entremise d'organes collectifs - associations professionnelles, chambres de commerce et d'industrie... - peut garantir une égalisation des conditions de concurrence.

A ce titre, la démarche initiée en 2005 par la loi Jacob/Dutreil allait dans le bon sens en rapprochant la carte consulaire de la carte administrative et en dotant l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie et les CRI de compétences propres. Il convient donc de poursuivre la révision de la carte consulaire par une meilleure prise en compte de la dimension des espaces économiques en recherchant la mise en cohérence entre eux et la circonscription des Chambres. Un droit à l'expérimentation pourrait être reconnu aux Chambres implantées dans les principales zones économiquement denses du pays, à commencer par Paris, Lyon et Marseille.

Au moment où est posé le problème de la gouvernance de l'Île-de-France et où est ouvert celui sur la gouvernance du « Grand Paris », pourquoi ne pas amplifier le mouvement initié il y a quelques années en opérant la fusion des CCI d'Île-de-France pour constituer une seule CCI de taille régionale ? La première région économique de France, et l'une des premières en Europe, serait ainsi dotée d'un outil de développement adapté à des enjeux qui supposent une vision aussi globale que possible. La voie parisienne pourrait constituer un exemple pour d'autres métropoles françaises.

Indépendamment de la poursuite de la réforme de la carte consulaire, le partenariat public-privé (PPP) demeure trop prudent ainsi que le mentionnait récemment le Secrétaire d'État chargé des entreprises, Hervé NOVELLI. Mais ce partenariat ne pourra véritablement trouver son plein essor que si les politiques de développement économique, ainsi que notre rapport l'évoquait au début de ce paragraphe 4, impliquent fortement le secteur privé dans la mise en place de partenariats métropolitains et régionaux permettant de « *financer de grands équipements, et notamment de transports* ».

#### **4) Désacraliser le schéma de l'administration territoriale française**

Le cadre administratif français, comme chacun le sait, est régi par quatre niveaux d'administration territoriale (l'État, la Région, le Département, la Commune) auxquels s'ajoutent les organisations intercommunales.

L'accumulation de tous ces niveaux d'administration et de gestion territoriale rend difficilement lisible l'action publique et complique considérablement les processus de concertation et de décision. L'urgence à agir est encore unanimement reconnue. Mais elle nécessite une volonté politique sans faille, rarement manifestée jusqu'à présent.

Trois pistes devraient rapidement être étudiées et mises en œuvre :

- la fusion du département et de la région, réalisée non pas par la suppression autoritaire d'un échelon administratif - le département - mais par l'élection le même jour de « conseillers territoriaux » comme le suggère les députés Jean-François MANCEL et Jérôme BIGNON. Est-ce que cela serait susceptible de constituer la bonne solution ? Une telle réforme pourrait à tout le moins être réalisée à titre exceptionnel dans les zones les plus urbanisées, où elle simplifierait la gestion métropolitaine, et pour les territoires où la mesure serait la plus fondée. Nous pouvons également envisager l'exécution de cette fusion sur la base du volontariat.

Ces conseillers territoriaux siègeraient alternativement en assemblée régionale ou en assemblée départementale en fonction des sujets traités. « A terme » indiquent les parlementaires, « *le département deviendra une antenne de la Région* ».

- L'élargissement du périmètre géographique des intercommunalités. Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, il est important de donner aux métropoles françaises l'opportunité d'atteindre des tailles-critique leur permettant de pénétrer le champ de la concurrence internationale. Ainsi, si nous prenons l'exemple de la communauté urbaine de Lyon, elle pourrait regrouper à l'avenir 150 communes (tendant vers Saint-Etienne et Grenoble par exemple) contre 50 actuellement et ainsi concurrencer des métropoles comme Barcelone, Milan ou Turin.
- Pour les agglomérations, la structure communale est à la fois trop grande pour prendre en compte les quartiers et trop étroite pour appréhender le phénomène métropolitain et les problèmes des périphéries. Le canton n'a plus de sens, surtout pour les urbains. Quant à l'intercommunalité, elle s'amplifie, mais trop souvent de façon défensive. Tous ces constats soulèvent le problème de la prise en compte des agglomérations métropolitaines, de leur population et de leur représentation. Ces populations n'ont pas toujours le sentiment d'appartenir à une métropole. **Il manque aux aires métropolitaines françaises et européennes une légitimité politique.**

Le problème de la réalité communale ne peut pas être écarté. L'élection au suffrage universel du président des Communautés urbaines est posée. Il en est de même, dans un premier temps, pour les présidents des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants. Il ne s'agit pas de déposséder les communes de leur représentativité mais d'adapter leur mission à la réalité territoriale française, largement éloignée de la prédominance rurale qui a prévalu jusqu'au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle. Les évolutions économiques, technologiques et sociales ont renouvelé les modes de vie. De nouveaux territoires sont nés et les structures institutionnelles actuellement en place se sont décalées et assurent mal l'équilibre entre territoires et population. Il ne s'agit pas de mettre en cause la ruralité mais de prendre en compte les nouvelles forces nées avec les villes.

L'élection du président des Communautés urbaines et des présidents des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitant au suffrage universel – qui créerait une rupture majeure par rapport à la tradition institutionnelle française où les présidents des assemblées territoriales sont élus par les membres de ces assemblées – constitue le seul moyen de concilier la mise en place d'une vraie légitimité politique de la métropole et le respect de la réalité communale.

**Proposition n°14 – Réformer le Conseil économique et social**

**Proposition n°15 – Renforcer la contractualisation État / grandes métropoles**

**Proposition n°16 – Impliquer le secteur privé dans la gouvernance publique**

**Proposition n°17 – « Fusionner » les assemblées des départements et régions rattachées aux zones métropolitaines les plus urbanisées**

**Proposition n°18 – Élargir les périmètres géographiques des intercommunalités**

**Proposition n°19 – Élire le président des Communautés urbaines et des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants au suffrage universel**

---

## **CONCLUSION**

Ainsi que nous le précisons au tout début de ce rapport, les travaux de la mission parlementaire et la suite qui leur sera réservée n'ont de sens que s'ils s'inscrivent dans la dynamique réformatrice et volontariste du Grenelle de l'environnement.

Cette chance doit être saisie rapidement pour transformer des analyses et des propositions en politiques nouvelles. La question des aires métropolitaines se révèle de plus en plus difficile dans un système où les espaces institutionnels classiques ne correspondent plus ni à l'espace des firmes ni aux territoires tels qu'ils sont vécus par les habitants. La nouvelle étape de la décentralisation et le principe de l'expérimentation qui l'accompagne ne facilitent pas la lisibilité de l'équilibre territorial des politiques publiques.

« *Imaginer les métropoles d'avenir* » est un exercice global dont la seule perspective crédible est celle du développement durable. Nous avons voulu préciser le contenu du phénomène métropolitain tel qu'il s'observe aujourd'hui, mesurer la place de la France et de ses métropoles dans cette nouvelle cartographie européenne mais surtout fixer quelques chantiers structurants dont la mise en œuvre semble urgente. Tant dans l'urbanisme et la nouvelle gestion foncière, que dans les transports, la fiscalité et la gouvernance, des priorités doivent être fixées. Il ne s'agit pas de détruire ce qui existe, mais de le transformer. Le temps de grâce du travail exceptionnel mené tout au long des derniers mois par l'ensemble des acteurs du Grenelle de l'environnement ne sera malheureusement pas éternel. Ne soyons pas dupes ! Il faut profiter de l'unanimité dans le diagnostic pour réformer par l'action politique. Celle-ci nécessitera un vrai courage politique car elle sera contraignante et remettra en cause certains des fondements historiques de nos modèles institutionnels, économiques et sociaux.

L'objectif de nos travaux n'a pas été de présenter un catalogue exhaustif de mesures dont la mise en œuvre allait installer un nouveau décor faisant des métropoles françaises des modèles d'attractivité économique, fiscale, culturelle, écologique... Notre propos a été de proposer un certain nombre de réformes stratégiques susceptibles de changer le cours des choses. L'impératif aujourd'hui n'est pas dans l'analyse ou l'exhaustivité, il est politique.

Enfin, n'oublions jamais de situer notre sujet dans sa dimension européenne. La notion même de métropole, nous l'avons décrit, se situe à l'échelle continentale. N'oublions pas que plus de 80% du droit français de l'environnement dérive du droit communautaire. L'élaboration des politiques s'inscrit aujourd'hui en grande partie dans les processus des agendas communautaires. N'oublions pas également que la stratégie européenne de développement durable constitue une référence pour la stratégie nationale. La prochaine présidence française de l'Union européenne doit constituer elle aussi une opportunité pour amener l'UE à une stratégie plus offensive au bénéfice de ses métropoles.

## **ANNEXES**

## **- Charte « quartier écologique » : un exemple<sup>6</sup> -**

### **- Énergie**

. Chaque structure bâtie devra au moins être autonome en matière énergétique.

### **- Terrains pollués**

. Avant d'être construits, les terrains pollués doivent être traités au point de ne plus représenter de dangers sanitaires et environnementaux.

### **- Utilisation du terrain / Localisation**

. Chaque appartement (équivalent à 100m<sup>2</sup> de surface brute) doit disposer d'au moins 15 m<sup>2</sup> de cour et de 25 à 30 m<sup>2</sup> de cour et d'espaces verts dans un rayon de 300 mètres.

. Au moins 15% de la surface de la cour doit être ensoleillée au moins 4 à 5 heures à l'équinoxe d'automne et de printemps.

. L'exploitation des espaces verts non habités doit être compensée par des biotopes utiles à la diversité biologique du voisinage proche.

### **- Matériel de construction**

. Les instructions sur les meilleurs choix relatifs aux ressources, à l'environnement et à la santé publique doivent être arrêtées avant le lancement du projet.

. Ne pas utiliser de bois de construction imprégné.

. Le cuivre ne peut être utilisé comme matériel conducteur dans les conduites horizontales et verticales du système d'eau du robinet, à l'intérieur ni à l'extérieur, excepté dans les pièces humides (salles de bains, lavoirs, ...) ou dans les raccords à l'intérieur des appartements.

. Le matériel contenant du zinc destiné à l'extérieur doit être recouvert.

. Réduire au minimum l'usage de gravier et de sable nouvellement exploités.

. Utiliser de préférence du matériel recyclé là où il y a lieu de le faire d'un point de vue sanitaire et environnemental, pour autant que ce soit techniquement et économiquement possible.

### **- Les transports**

. 80% des transports des habitants du quartier ou des personnes y travaillant devront être effectués à vélo, à pied ou par transports en commun.

. Au moins 15 % des ménages devront adhérer à un système de co-voiturage.

. Au moins 5% des personnes travaillant dans le quartier devront appliquer un système de co-voiturage.

. 100% des transports par poids lourds devront être exécutés par des véhicules remplissant les conditions environnementales en vigueur pour la zone.

---

<sup>6</sup>Quartier écologique de Stockholm : Hammarby Sjöstad



### **- Traitement du matériel et des déchets**

- . 99% du poids des déchets ménagers doivent être incinérés pour favoriser la récupération d'énergie ; la priorité doit cependant être donnée à la récupération des objets ou au recyclage des matériaux qui les composent.
- . La quantité des déchets ménagers produits doit diminuer en poids d'au moins 15% en cinq ans.
- . La quantité des déchets des ménages trop volumineux pour être mis en sacs poubelles doit diminuer en poids de 10% en cinq ans.
- . La quantité de déchets dangereux doit diminuer en poids de 50% en cinq ans.
- . Il faut offrir aux habitants du quartier la possibilité de déposer les catégories de déchets triés suivantes :
  - le matériel dont le producteur porte la responsabilité du recyclage doit être déposé dans l'immeuble ;
  - les déchets biologiques, triés dans l'immeuble ;
  - le « sac à ordures » déposé dans l'immeuble ;
  - les déchets trop volumineux pour être placés dans un simple sac à ordures déposés dans l'immeuble ;
  - les déchets dangereux déposés dans une station de tri à proximité.
- . 80% du poids des déchets biologiques devront être déposés pour subir un traitement biologique leur permettant d'être réutilisés pour l'agriculture ; leur teneur énergétique doit être réutilisée (sous-entendu, par incinération).

## **- Auditions -**

Liste des personnalités auditionnées par la mission :

-BRUNO BONDUELLE, président de la CCI de Lille-Métropole.

-MAXENCE BRACHET, directeur des relations extérieures et de la communication de la CCI de Lille-métropole.

-LOÏC CHAPEAUX, chef du service des Etudes économiques de la Fédération Française du Bâtiment et chargé du suivi du groupe de travail sur les « Eco-quartiers » commun à la FFB et à la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP), deux organisations adhérentes de la Fédération des Industries Européennes de la Construction (FIEC).

-MAURICE CHARRIER, vice-président de l'Association internationale du développement urbain (INTA), vice-président du Conseil national des villes, vice-président du Grand Lyon chargé de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et maire de Vaulx-en-Velin.

-ANNE CHAZOT, chargée de mission de la CCI de Marseille.

-FRANÇOIS CLUZEL, directeur-général de la CCI de Lille-Métropole.

-GÉRARD COLLOMB, sénateur du Rhône, président de la Communauté urbaine de Lyon, maire de Lyon et président d'Eurocities.

-ROLAND DACHS, président d'European Logistics Association (ELA) et président de l'Association Française pour la Logistique (ASLOG).

-GUY DARMET, directeur-général de la Maison de la Danse.

-CÉCILE DECAMPS, directrice marketing de la division Solutions de sécurité & Services de THALES.

- JACQUES DELPHIS, directeur Corporate des Relations extérieures et institutionnelles de THALES.

-MICHEL DESTOT, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), du Groupement des Autorités Responsables de Transports (GART), député de l'Isère, vice-président de la Communauté d'agglomération de Grenoble et maire de Grenoble.

-JEAN DESTRIKATS, directeur des affaires institutionnelles et des relations extérieures de la CCI de Paris.

-PHILIPPE FAVRE, directeur de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII).

- JEAN-PIERRE FORESTIER, vice-président directeur général de Thalès Signalisation Ferroviaire au sein de la Division de Sécurité & Service de THALES.
- VINCENT FOUCHIER, vice-président du « Groupe urbain » de l'OCDE, directeur délégué de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) et ancien responsable des politiques métropolitaines à la DATAR.
- JEAN-FRANÇOIS GENDRON, président de la CCI de Nantes.
- FRANCK GREVERIE, vice-président Strategy, Business Development & Marketing de la Division Solutions de sécurité & services de THALES.
- JEAN-LOUIS HOERLE, président de la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin.
- NICOLAS JACQUET, directeur général de la CCI de Paris et ancien Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).
- LAMIA KAMAL-CHAOUI, chef du programme « Développement urbain » au sein du département « Compétitivité régionale et Gouvernance - Gouvernance Publique et Développement Territorial » de l'OCDE.
- FRANÇOIS LEBLOND, président de la Confédération Française de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire (COFHUAT).
- LIONEL LECLEI, directeur Stratégie et Business Développement de Thalès Sécurité Systèmes au sein de la Division Solutions de Sécurité & services de THALES.
- PASCAL LELARGE, directeur régional de l'Équipement Ile-de-France.
- YVES LION, architecte urbaniste, professeur, fondateur de l'école d'architecture de la ville et des territoires de Marne-la-Vallée (77) et lauréat du Grand prix de l'urbanisme 2007.
- MARIE-CLAIRE MARCHESI, responsable du développement économique régional de la CCI de Paris.
- EMMANUEL DE LA MASSELIÈRE, associé, SETEC Organisation.
- PIERRE MAUROY, président de la Communauté urbaine Lille-Métropole, maire honoraire de Lille.
- NICOLAS MILLET, directeur des Stratégies Territoriales et de l'Aménagement du Territoire de la CCI de Lyon.
- PIERRE MIRABAUD, délégué général de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du territoire (DIACT).
- JEAN-LOUIS OLIE, président directeur général de Thalès Transportation Systems au sein de la Division Solutions de Sécurité & Services de THALES.

-OLIVIER PEYRICOT, architecte-designer.

-MARIO PEZZINI, directeur adjoint de l'OCDE chargé du département « Gouvernance Publique et Développement territorial ».

-BENOÎT QUIGNON, directeur-général du Grand Lyon.

-ANDRÉ ROSSINOT, président de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), président de la Communauté urbaine du Grand Nancy et maire de Nancy.

-PIERRE SIMON, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et d'Eurochambres.

-NATHAN STARKMAN, directeur général de l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

-MICHEL SUDARSKIS, secrétaire général de de l'Association internationale du développement urbain (INTA).

-THIERRY TUOT, rapporteur général du Grenelle de l'environnement, Conseiller d'Etat.

-JOOST VAN IERSEL, membre du Comité Economique et Social Européen, président du comité consultatif sur les mutations industrielles et président de la fondation « Friends of the Deltametropolis » (Ranstad – Pays-Bas).

- Dans le cadre du déplacement à Barcelone :

-ALBERT BROGGI, directeur de la publication institutionnelle « AULA BARCELONA ».

-JORDI WILLIAM CARNES I AYATS, adjoint au maire de Barcelone « Finance et promotion économique ».

-SR ORIOL CLOS, Chef des architectes de Barcelone.

-JOAN FUSTER, professeur d'histoire contemporaine à la Universitat Oberta de Catalunya.

-RAMON GARCIA-BRAGADO ACIN, adjoint au maire de Barcelone « Urbanisme et Logement ».

-CARME MIRALLES, directrice de l'Institut d'Etudes Régionales et Métropolitaines de Barcelone.

-MARTA PUCHAL, chargée de mission urbanisme à la Mairie de Barcelone.

-XAVIER ROIG, consultant en communication de Barcelone, ancien collaborateur de la Mairie de Barcelone.

-FRANCESC SANTACANA, coordinateur général de l' « Associacio Pla Estragic Barcelona ».

- Dans le cadre du déplacement à Amsterdam :

-JOB COHEN, maire d'Amsterdam.

-ANNICK RIJCKENBERG, membre du Conseil d'administration de l'association Deltametropool.

-ROB VAN ZWET, directeur de la « Politique des grandes villes » du ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM).

. dans le cadre de la participation à la Vème Conférence Erasme-Descartes « Métropoles, Mégapoles : Histoire, Urbanisme et Développement durable » :

-MARC GASTAMBIDE, conseiller en charge des dynamiques des territoires à la DIACT.

-MARIE-CLAUDE GUILBAUD, directrice du pôle sociétal d'EDF.

-HAN MAYER, professeur d'urbanisme à l'Université de Delft (Pays-Bas).

-HANK MIEDEMA, directeur du département « Construction et Sous-sol » de l'Organisation néerlandaise pour la recherche appliquée (TNO B&O).

-HUGO PRIEMUS, professeur en systèmes innovants et en développement du territoire à l'Université de Delft (Pays-Bas) et coordinateur scientifique de la commission des projets d'infrastructure du ministère du logement néerlandais.

-GUILLAUME SAINTENY, directeur des études économiques et des évaluations au ministère français de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD).

-PHILIPPE SEGRETAIN, président-directeur général de Transdev.

-FRED SCHOORL, directeur de l'Institut néerlandais pour l'aménagement de l'espace et le logement (NIROV).

- Dans le cadre du déplacement à Stockholm :

-KRISTINA ALVENDAL, adjointe au maire, responsable des questions de logement et d'intégration.

-CARL CEDERSCHIÖLD, négociateur du gouvernement en charge des infrastructures de la ville de Stockholm, ancien maire de Stockholm.

-PROF. JONAS ELIASSON, professeur en analyse des systèmes de transports, ancien chef de groupe d'experts responsable de l'évaluation du péage urbain.

-KARIN LUNDBERG, ville de Stockholm, direction de l'Environnement et de la Construction.

-EIRA SJÖBERG, représentante d'*Hammarby Sjöstad*, « quartier écologique » de Stockholm.

-GÖRAN WENDEL, directeur général de la compagnie immobilière *Svenska Bostäder*.

## - Bibliographie -

Liste des références bibliographiques :

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole  
Densité et formes urbaines – Exemples d'opérations d'habitat en métropole lilloise  
2006-2007

Albrechts, Louis (2001), "In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning : a European Perspective", *International Planning Studies*.

Alexander, Don and Ray Tomalty (2002), "Smart Growth and Sustainable Development : Challenges, Solutions and Policy Directions", *Local Environment*, Vol. 7, No. 4, pp. 397-409.

François Ampe, Claude Neuschwander  
La république des villes  
L'Aube - DATAR - 1er trimestre 2002

Arnott, R. (1987), "Economic Theory and Housing", in E. S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ch. 24, pp. 959-988.

François Asher  
Métapolis ou l'avenir des villes  
Odile Jacob - mai 1995

Associacio pla estretègic Metropolità de Barcelone 2006  
Memoria estratègica  
Avril 2007

Rapport d'étape ATTALI  
La commission pour la libéralisation de la croissance française  
Premières propositions sur le pouvoir d'achat – Synthèse (15/10/07)

Bailey, J. T. (1989), *Marketing Cities in the 1980s and Beyond*, American Economic Development Council, Chicago.

Jean-Paul Bailly  
Le temps des villes  
Rapport du Conseil économique et social - 27 mars 2002

Banque mondiale (2005), «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004», Report, Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, Washington, p. 61.

Barke, M. and K. Harrop (1994), "Selling the Industrial Town : Identity, Image and Illusion", in J. R. Gold and S. V. Wood (eds.), pp. 93-1114.

Beaumont, J-R et al. (2003), « Urban Policy In The Netherlands », pp. 119-137, in P. De ecker, J. Vranken, J. Beaumont et I. Van Nieuwenhuize , On The Origin Of Urban Development Programmes, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 195.

Beaumont, J-R et I. Van Nieuwenhuize (2003), « On the Origin of Urban Development Programmes », Garant, Anvers/Apeldoorn, p. 195.

Bennett, R. et S. Savani (2003), « The Rebranding of City Places: An International Comparative Investigation », International Public Management Review, 4(2), pp. 70-87.

Berg, L. (van den), P.M.J. Pol, W. van Winden et P. Woets (2004), « European Cities in the Knowledge Economy : The Cases of Amsterdam, Dortmund, Eindhoven, Helsinki, Manchester, Munich, Münster, Rotterdam and Zaragoza », Euricur, Rotterdam.

Van den Berg, L., J. Van der Meer and A. H. J. Otgar (1999), The Attractive City : Catalyst for Economic Development and Social Revitalisation, European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

Van den Berg, L., E. Braun and J. van der Meer (2004), National Urban Policies in the European Union, Euricur.

Bianchini, F. and M. Parkinson (eds.) (1993), Cultural Policy and Urban Regeneration : The West European Experience, Manchester University Press, Manchester.

Bock, S. (2006), "City 2030-21: Cities in Quest of the Future : New Forms of Urban and Regional Governance", European Planning Studies, April.

Boddy, M. (2003), « Urban Transformation and Urban Governance : Shaping the Competitive City of the Future », Policy Press, Bristol.

Bogdon, A. S. and A. Can (1997), "Indicators of Local Housing Affordability : Comparative and Spatial Approaches", Real Estate Economics, Vol. 25, pp. 43-80.

Brindley, T., Y. Rydin and G. Stoker (1996), Remaking Planning : The Politics of Urban Change, Routledge, London.

Brown, Sarah and John G. Sessions (1997), "Housing, Privatization and the 'Right to Buy'", Applied Economics, Vol. 29, pp. 581-590.

Claudette Brunet-Lechenault

La décentralisation et le citoyen

Rapport et avis du Conseil économique et social - 20 et 21 juin 2000

Buck, N. et I.R. Gordon (2005), « Cities, Competitiveness, Cohesion et Governance – A Sketch of "The New Conventional Wisdom" », chapitre 1, dans N. Buck, I. Gordon, A.

Marie-Andrée Buisson

De la métropole d'équilibre à la métropole en réseau in "La métropolisation, croissance, diversité, fracture"

septembre 1999



Van der Burg, Arjen and Bart Vink (2006), "New Dutch Spatial Planning Policy Creates Space for Development", DISP 164, The Hague.

Jean-Claude Bury  
Rapport du Conseil économique et social  
2004

Business Decision Ltd. (1974), "Industrial and Commercial Development : Summary of Research Findings".

Camagni, Roberto (2000), "Policies for Spatial Development", DT/TDPC (2000-3), OECD, Paris.

Camagni, R. (2002), « On the Concept of Territorial Competitiveness : Sound or Misleading? », Urban Studies, no 39, pp. 2395-2411.

Jean-François Carrez  
Le développement des fonctions tertiaires supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales  
La documentation française - 1991

CERTU - ADEME  
SCOT et déplacements – Problématique et méthodes  
CERTU – ADEME – mai 2004

Chalkley, B. and S. Essex (1999), "Urban Development through Hosting International Events : A History of the Olympic Games", Planning Perspectives, Vol. 14, pp. 369-394.

Chernick, H. (2004), « Fiscal Equalisation between Swedish Municipalities », in Per Molander, Fiscal Federalism in Unitary States, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Pays-Bas.

Cheshire, P. (1979), « Inner Areas as Spatial Labour Markets : A Critique of the Inner Area Studies », Urban Studies, 16, pp. 29-43.

Commissariat général du plan  
Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe  
octobre 1999

Commission européenne (1999), « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, Bruxelles », p. 41.

DATAR – FNAU  
L'offre métropolitaine française – vue par les emplois métropolitains supérieurs  
octobre 2004

DATAR  
L'état des savoirs sur les forces et les faiblesses des métropoles françaises en Europe  
mai 2004

Deltametropolis  
Design exercises  
janvier 2002

Deltametropool  
Planing metropolis – Urban growth and social patterns  
juin 1999

Jean-Jacques Denizard  
Les modes de transports de personnes dans les grandes agglomérations  
Conseil économique et social - 9 juin 1999

DETR (1998), Key Research on Easier Home Buying and Selling.  
Dieleman, Frans M. (1999), "The Impact of Housing Policy Changes on Housing Associations : Experiences in the Netherlands", Housing Studies, Vol. 14, No. 2, pp. 251-259.

DIACT  
Eloge de l'ordinaire – Le devenir des villes en 2030  
Juillet 2007

DRE Ile-de-France  
Synthèse sur – Expertise sur les expériences mondiales en matière de péage urbain  
SETEC International – mai 2003

Eurochambres  
Regional competitiveness Atlas – Economic analysis  
Edition 2007

Jacques Fabre  
Les villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes  
Avis du Conseil économique et social - 13 février 1991

Fisher, P. S. and H. A. Peters (1996), "Taxes, Incentives and Competition for Investment", The Region, Vol. 10, pp. 52-57.

Vincent Fouchier et Lise Mesquida  
Les leviers de l'attractivité des métropoles : exemples internationaux  
Note rapide de l'IAURIF, n°413, mars 2006

Vincent Fouchier et Philippe Thiard (sous la dir.)  
Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises  
Pôles et métropoles, revue Territoires 2030 numéro 1  
DATAR (1er semestre 2005)

Vincent Fouchier et Marcel Belliot (sous la dir.)  
L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs  
FNAU - DATAR (octobre 2004)

Annabelle Boutet sous la direction de Vincent Fouchier  
La contractualisation territoriale : un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?  
DATAR - CDU (ministère de l'Équipement), Septembre 2003

Vincent Fouchier  
Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong Kong)  
revue 2001 plus, DRAST-Ministère de l'Équipement, Septembre 1999

Vincent Fouchier  
Vers des planchers de densité ?  
Études foncière, n°81, 1998

Rapport d'Olivier FOUQUET  
Commission pour la réforme de la taxe professionnelle (21/12/04)

Anne-Marie Fribourg  
Rapports nationaux réguliers sur les évolutions en matière de politiques du logement dans les pays européens  
DGUHC – septembre 2006

Gann, David M., Yusi Wang and Richard Hawkins (1998), "Do Regulations Encourage Innovation ? : The Case of Energy Efficiency in Housing", Building Research and Information, Vol. 26, No. 4, pp. 280-296.

Glaeser, E. et J. Shapiro (2001), « Is There A New Urbanism ? The Growth of US Cities in the 1990s », Document de travail 8357, National Bureau of Economic Research.

Gold, J. R. and S. V. Wood (eds.) (1994), Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions, John Wiley and Sons, Chichester.

Gordon, D. L. A. (1996), "Planning, Design and Managing Change in Urban Waterfront Redevelopment", Town Planning Review, Vol. 67, No. 3, pp. 261-90.

Gordon, I.R. et P. McCann (2005), «Innovation, Agglomeration and Regional Development», Journal of Economic Geography.

Gordon, I.R. (2005), « Integrating Cities », chapitre 5, dans N. Buck, I. Gordon, A. Harding et I. Turok (éds.), Changing Cities : Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Le Grenelle de l'environnement - Rapport du rapporteur général Thierry Tuot  
Le Grenelle de l'environnement - Table-ronde - récapitulatif (23/11/07)

Griffiths, R. (1993), "The Politics of Cultural Policy in Urban Regeneration Strategies", Policy and Politics, Vol. 21.  
Griffiths, R. (1995), "Cultural Strategies and New Modes of Urban Intervention", Cities, Vol. 12, No. 4.

Jean-Louis Guigou  
Aménager la France de 2020  
La documentation française - février 2002

Hambleton, R. (1991), "The Regeneration of US and British Cities", *Local Government Studies*, September/October, pp. 53-69.

Harding et I. Turok, *Changing Cities : Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Healey, P. (1991), "Urban Regeneration and the Development Industry", *Regional Studies*, Vol. 25, No. 2, pp. 97-110.

Healey, P. (1995), "The Institutional Challenge for Sustainable Urban Regeneration", *Cities*, Vol. 12, No. 4, pp. 221-230.

Healey, P. (2004), "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, March, Oxford.

Healey, P. (2006), "Transforming Governance : Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space", *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 3.

Van der Heijden, Harry (2002), "Social Rented Housing in Western Europe : Developments and Expectations", *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 327-340.

Rapport de Sébastien HUYGHE  
L'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux  
octobre 2003

IAURIF  
Les cahiers de l'IAURIF – Grands projets urbains en Europe – Conduire le changement dans les métropoles  
Mars 2007

INSEE Première  
Le zonage en aires urbaines en 1999  
n° 765

INSEE Première  
Les études supérieures : un motif de migration  
n° 813 - novembre 2001

Iredale, R. (2001), « The Migration of Professionals: Theories and Typologies », *International Migration*, vol. 39, pp. 7-23.

Philippe Jullien  
Onze fonctions pour qualifier les grandes villes  
INSEE - mars 2002

Keil, A. (2006), "New Urban Governance Process on the Level of Neighbourhoods", *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 3, pp. 299-320.

Van Kempen, Ronald, and Hugo Priemus (1999), "Undivided Cities in the Netherlands : Present Situation and Political Rhetoric", *Housing Studies*, Vol. 14, No. 5, pp. 641-657.

Kitchen, H. (2002), « Issues in Municipal Spending, Revenue, Governance and Management », Canadian Tax Foundation.

Kreukels, A., W. Salet and A. Thornley (2002), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London.

Claude Lacour

Formes et formalisations urbaines in *Penser la ville, théories et modèles*

Anthropos - 1996

Claude Lacour et Sylvette Puissant

La métropolisation, croissance, diversité, fractures

Collection Villes - septembre 1999

Rapport d'Alain LAMBERT

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales

décembre 2007

Lambregts, B. (2005), *Polycentrism : Boon or Barrier to Metropolitan Competitiveness : The case of Randstadt*.

Lefevre, C. (1998), « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, pp. 9-25.

Leitner, H. and E. Sheppard (1998), "Economic Uncertainty, Inter-Urban Competition and the Efficacy of Entrepreneurialism", in T. Hall and P. Hubbard (eds.), *The Entrepreneurial City : Geographies of Politics of Regime and Representation*, Wiley, Chichester.

Leprince, M. (n.d.), « Intercommunalité : une fiscalité maîtrisée? », Université de Rennes, document non publié.

Lille Métropole

Rapport d'activité de Lille Métropole Communauté urbaine 2006

Septembre 2007

André Marcon

Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?

Avis du Conseil économique et social - 13 novembre 2002

McNeill, D. and A. While (2001), "The New Urban Economies", in R. Paddison (ed.), *Handbook of Urban Studies*, Sage, London.

Mommaas, H. (2004), "Cultural Clusters and the Post-industrial City : Towards the Remapping of Urban Cultural Policy", *Urban Studies*, Vol. 41, No. 3.

Monclus, F.-J. (2003), "The Barcelona Model : An Original Formula ? From Reconstruction to Strategic Urban Projects 1979-2004", *Planning Perspectives*, Oct.

Muro, M. et R. Puentes (2004), « Investing in a Better Future : A Review of the Fiscal and Competitive Advantages of Smarter Growth Development Patterns », Note d'orientation, Brookings Institution Center of Urban and Metropolitan Policy.

Naess, P. (2001), "Urban Planning and Sustainable Development", *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 4.

Oates, W.E., E.P. Howrey et W.J. Baumol (1971), « The Analysis of Public Policy in Dynamic Urban Models », *Journal of Political Economy*, vol. 79, no 1, janvier/février, pp. 142-153.

OCDE (2001), « Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine », éditions OCDE, Paris.

OCDE (2002), « Benchmarking Industry-Science Relationships », éditions OCDE, Paris.

OCDE

Examens territoriaux de l'OCDE : villes, compétitivité et mondialisation  
2006

OCDE

Competitive cities in the global economy  
2006

ODPM (2004), « Competitive European Cities : Where do the Core Cities Stand? », Office of the Deputy Prime Minister, Urban Research Paper 13, ODPM, Londres.

OECD (2006), *OECD Territorial Reviews : France*, OECD Publishing, Paris.

Paddison, R. (ed.) (2001), *Handbook of Urban Studies*, Sage.

Evelyne Perrin et Nicole Rousier

A propos de la métropolisation

in "Les processus de métropolisation" (Agences d'urbanisme de Grenoble, Lyon et Saint-Etienne) - Collections du Certu, 10 septembre 1997

Richards, G. and J. Wilson (2004), "The Impact of Cultural Events on City Image : Rotterdam, Cultural Capital of Europe 2001", *Urban Studies*, Vol. 41, No. 10, pp. 1931-1951.

Roberts, P. and H. Sykes (eds.) (2000), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage. Rodriguez, A., E. Martinez and G. Guenaga (2001), "Uneven Redevelopment : New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 161-178.

Marcel Roncayolo  
Métropoles : hier et aujourd'hui  
in Métropoles en déséquilibre – octobre 1993

Priscilla De Roo  
La métropolité  
in Les villes lieux d'Europe – 1993

Françoise Rouxel et Dominique Rist  
Le développement durable – Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux  
CERTU – décembre 2004

TDIE  
L'essentiel sur... le recensement des projets régionaux en matière d'infrastructures de transport  
juin 2007

revue TRAITÉS URBAINS n°17 (août-septembre 2007)  
« Barcelone : difficile d'être un modèle ? » (p.12 à 26)

Simmie, J. (éd.) (2001), *Innovative Cities*, E & F Spon, Londres.

Simmie, J., J. Sennett, P.Wood et D. Hart (2002), « Innovation in Europe: A Tale of Networks, Knowledge and Trade in Five Cities », *Regional Studies*, vol. 36, no 1, pp. 47-64.

Turok, I. (1992) "Property-led Urban Regeneration : Panacea Or Placebo?", *Environment and Planning A*, Vol. 24, London.

Union européenne (1997), « La question urbaine : orientations pour un débat ».

Union européenne (1999a), « Schéma de développement de l'espace communautaire », Postdam, p. 94.

Union européenne (1999b), « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne », communication de la Commission.

Union européenne (2001), « Rapport 2001 sur la compétitivité européenne ».

Urban White Paper (2000), "Our Towns and Cities: The Future – Delivering Urban Renaissance", Office of the Deputy Prime Minister, United Kingdom.

Veltz, P. (1996), « Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel », Presses Universitaires de France, Paris.

Ward, S.V. (2002), *Planning the Twentieth-Century City – The Advanced Capitalist World*, John Wiley and Sons, New Jersey.