

Le tournant métropolitain de la politique régionale européenne

René Kahn*

Après plusieurs décennies de politique régionale visant la résorption progressive des écarts de développement (la convergence) entre les régions, la nouvelle orientation de la politique européenne dite de cohésion s'appuie résolument sur la concentration spatiale et sur les mécanismes économiques associés aux agglomérations urbaines et à la métropolisation : gains de productivité, capacités d'innovation, développement durable associé à l'écologie industrielle (densification, optimisation) et marchande ainsi qu'aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (*smart cities*). Cette orientation qui prône un nouveau paradigme d'organisation spatiale en Europe génère toutefois de nouvelles formes de déséquilibres, d'inégalités spatiales et de relégations territoriales, notamment dans les villes petites et moyennes insuffisamment connectées aux pôles de l'économie mondiale.

Après avoir brièvement rappelé les évolutions récentes de la politique régionale européenne et son rattachement à la stratégie Europe 2020, nous montrerons que la nouvelle politique s'appuie sur les agglomérations urbaines et en particulier sur les métropoles qui présentent des caractéristiques spécifiques et des avantages en matière économique. L'avantage métropolitain est toutefois contrecarré par des fragilités structurelles et des déséquilibres spatiaux que la politique régionale ne peut ignorer.

1. Les villes et les métropoles au cœur de la nouvelle politique régionale de l'Union européenne

Rappelons que les orientations stratégiques de l'Union européenne (UE) ont émergé après plusieurs décennies de politique régionale (PRE), notamment depuis la stratégie de Lisbonne (2000), Göteborg (2001) et la stratégie Europe 2020. Europe 2020 confirme sa capacité d'orientation générale des politiques économiques nationales et régionales de l'UE. Cette prise de position fait suite à de très nombreux changements d'objectifs dans le cadre de la PRE, dont le nombre a pu varier entre trois et dix, mais aussi après les *orientations stratégiques communautaires* de 2006 (OSC) et les anciens *programmes d'initiative communautaire* (PIC) dont URBAN et INTERREG. Il n'existe plus désormais d'initiatives communautaires parallèles aux initiatives nationales et régionales puisque

toutes les politiques nationales et régionales qui interfèrent avec les compétences exclusives ou partagées de l'UE sont censées se caler sur une seule et unique stratégie communautaire. Cette stratégie dite « Europe 2020 » vise « une croissance intelligente, durable et inclusive ». Elle concerne tous les pays, toutes les régions d'Europe à des titres divers, et se traduit par 11 objectifs thématiques auxquels se rattachent toutes les politiques européennes et en particulier les programmes de la PRE. Ces objectifs eux-mêmes se déclinent en indicateurs et par la technique du *benchmarking*, conduisent à l'émergence d'une « *gouvernance par les nombres* » relayée par les États, les régions et les villes. Rappelons brièvement ces 11 objectifs :

1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
2. Renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ;
3. Renforcer la compétitivité des PME et celle des secteurs agricoles, de la pêche et de l'aquaculture ;
4. Soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;
5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
6. Protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources ;
7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

dans le réseau-clé d'infrastructures ;

8. Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail ;
9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté ;
10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
11. Renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace.

Il ne nous appartient pas ici d'analyser chacun de ces objectifs, disons simplement qu'ils constituent un ensemble qui se veut cohérent, qui semble assez neutre en apparence, mais qui vise à mettre l'ensemble des moyens humains, institutionnels, économiques, techniques nationaux et régionaux au service d'un modèle de développement mondialiste, marchériste, techniciste (à travers les nouvelles technologies d'information et de communication, NTIC) mais prétendument « durable » et « inclusif ». Les éventuelles contradictions entre la compétitivité et la durabilité (bien que nombreuses) ne sont pas explicitées ; la durabilité apparaît ici comme une nouvelle frontière technologique, un regain de performance dans le cadre d'un modèle économique capitaliste inchangé (écologie marchande et industrielle).

La politique régionale européenne s'inscrit aujourd'hui définitivement dans ce cadre général qui faute de fédéralisme politique et d'écologie politique, instaure une forme de fédéralisme par les normes économiques. C'est donc à travers ces objectifs de croissance, d'emploi, de compétitivité, d'inclusion socio-économique et de développement durable que se déploient les différents volets et programmes de la politique régionale. Cette orientation a eu pour effet, probablement involontaire, de privilégier et de placer au centre du modèle européen de développement l'espace urbain dense, les agglomérations urbaines les plus importantes, à savoir, les métropoles. La direction générale de la PRE, consciente de cette évolution s'appelle désormais « *direction générale de la politique régionale et urbaine* ». ¹

2. Des initiatives urbaines conformes aux objectifs thématiques de l'UE

¹ http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_fr.htm.

L'Union européenne a trouvé avec les villes et les métropoles les nouveaux interlocuteurs qui feront progresser la cause européenne et sa conception particulière du développement. Depuis quelques années, la PRE, dans le cadre de la politique de la cohésion, se tourne vers l'urbain :

- Programmes URBAN² et programmes URBACT (programme de développement durable intégré en milieu urbain) pour développer les pratiques urbaines durables à travers des réseaux de coopération ;³
- Consultations publiques en 2014 et 2015 pour impliquer les acteurs urbains dans la conception et la mise en œuvre des politiques européennes ;
- Programme urbain pour l'UE⁴ pour renforcer la place et les fonctions des villes dans la construction européenne ;
- Lancement du programme « *Actions innovatrices urbaines* » ;⁵
- Agenda urbain (*Pacte d'Amsterdam* signé en mai 2016) ;
- Création d'un portail guichet unique ;⁶
- Plébiscite en faveur du renforcement des prérogatives et du pouvoir de décision des autorités locales urbaines, soutien massif aux politiques urbaines nationales et locales ;
- Création d'une plateforme de données urbaines pour favoriser les bonnes pratiques, partenariat avec ONU pour le développement urbain dans le cadre des objectifs de développement durable (Habitat II et habitat III), etc..⁷

Les initiatives européennes en faveur des villes sont très nombreuses. Une partie significative des fonds structurels est

² Les PIC URBAN I, II et (respectivement des périodes 2000-2006, 2007-2013) étaient destinés aux quartiers urbains en crise.

³ <http://urbact.eu/urbact-another-paradigm-european-cities>.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2016/05/30-05-2016-the-urban-agenda-for-the-eu-european-cities-get-their-say-in-eu-policy-making.

⁵ Dotées d'un budget de 371 millions d'euros pour la période 2015-2020, l'objectif étant d'encourager les villes à expérimenter des projets innovants.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/theme/s/urban-development/portal/#38.

⁷ Les objectifs de développement durable (ODD) adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2015.

désormais fléchée « développement urbain ». Comme le souligne Mme Corina Crețu (commissaire en charge de la PRE) : « *L'Union ne pourra atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés qu'avec le soutien et la participation active de ses villes* ».

De fait la Commission européenne reprend l'argumentaire développé il y a quelques années déjà par la Banque mondiale et l'OCDE : désormais une fraction croissante de la population européenne (mais aussi mondiale) est désormais urbaine (environ 80 %) et les grands centres urbains génèrent une part croissante de la richesse, de l'emploi, et surtout de l'innovation. Pour toutes ces raisons, le pouvoir de décision et d'initiative des villes doit être fortement renforcé si l'on veut atteindre les objectifs européens de croissance et de compétitivité. La période actuelle de programmation (2014-2020) de la PRE consacre déjà une part importante de ses moyens financiers à encourager des centaines de projets socioéconomiques à caractère urbain visant à concrétiser les *smart cities* durables et compétitives. La prochaine période de programmation pluriannuelle des fonds structurels, si elle est reconduite (2020-2026), mettra encore davantage l'accent sur les initiatives urbaines et les NTIC pour réaliser ses objectifs à la fois macro-économiques (croissance, compétitivité, inclusion) et de développement durable (*smart cities* pouvant garantir la qualité de l'air, la mobilité durable, la transition énergétique, etc.). Mais l'impulsion apportée par l'Union européenne aux initiatives urbaines transforme en profondeur l'armature urbaine elle-même et le fonctionnement des régions. Elle marque le passage d'un modèle polycentrique, égalitaire à un modèle polarisé mais profondément inégalitaire et morcelé. Elle conduit à distinguer parmi les villes, celles qui offrent la meilleure contribution au développement régional et national, celles qui apparaissent comme les véritables « moteurs de la compétitivité durable » (Van den Berg, Van der Mer et Carvalho, 2014) : les métropoles.

La métropole : un modèle d'organisation économique et spatiale en émergence dans le monde, en Europe et en France

Les métropoles se sont, si l'on peut dire, remises en marche, dans le monde, en Europe comme en France. Elles progressent à la fois d'un point de vue formel (en tant que modèle spatial), mais aussi concret (elles se multiplient et continuent sauf exception, de

croître et de s'étendre) et institutionnel.⁸ Elles démontrent une reconfiguration spatiale générale associée aux transformations majeures de l'économie et un regain d'intérêt des aménageurs-développeurs pour le fait urbain, par-delà l'Etat et la région. Il ne s'agit pas de n'importe quel fait urbain cependant mais de systèmes urbains très connectés et entièrement intégrés à l'économie mondialisée. Elles constituent des « territoires » d'un nouveau genre, hybrides entre le national et le global, des « glocalités multisituées » (Ghorra-Gobin 2015). Elles suscitent beaucoup d'engouement mais aussi de questions et d'inquiétudes. La métropole par tous ses aspects reflète l'état du monde actuel, ses évolutions, ses forces, ses enjeux, ses faiblesses, ses contradictions. Elle reflète surtout la conception actuelle des territoires, portée par l'Europe et les gouvernements nationaux, territoires désormais enrôlés dans la sphère économique dans un jeu ininterrompu d'échanges, de mobilités et de concurrences. Elle constitue le modèle urbain d'organisation, aujourd'hui dominant (autour d'un pôle urbain, d'une ville centrale), qui façonne l'espace national et régional et entraîne l'économie générale. Dans le cadre de la métropolisation, la ville dense est pleinement intégrée au système productif mondialisé. La métropolisation constitue par conséquent le processus majeur dans l'évolution de l'organisation territoriale.

Que vaut ce modèle d'organisation spatial ? Est-il comme on le dit souvent, la locomotive de la prospérité ? Est-il durablement viable ? A qui est-il profitable ? Est-il inclusif ? Peut-il intégrer des espaces et des populations, en un mot, faire territoire et faire société ? Mais d'abord que sont les métropoles et qu'est-ce qui les caractérise ? Depuis que les métropoles sont évoquées, dans l'acception européenne du terme, le nombre de métropoles a fortement progressé.⁹ Elles

⁸ En France, après les lois de la réforme territoriale en France (2010-2015) le nombre de métropoles s'est spectaculairement accru. On dénombrait, 1 métropole institutionnelle en 2012, 11 en janvier 2015, 15 en juillet 2016 et 22 métropoles en décembre 2016. Les 13 métropoles homologuées au 1^{er} janvier 2016 regroupaient 676 communes et 15,3 millions d'habitants. En outre la loi du 16 décembre 2010 révisée par celle du 27 janvier 2014 permet de constituer un « pôle métropolitain » à partir d'un établissement public de coopération intercommunale de 50 000 habitants. Les régions et les départements peuvent y adhérer.

⁹ L'approche et la perception des métropoles diffèrent quelque peu selon les pays et les continents. Selon Cynthia Ghorra-Gobin, la métropolisation en Europe comme en France est fortement associée à la décentralisation. Aux USA par contre, elle renvoie

n'étaient au départ que trois villes mondiales : New-York, Tokyo et Londres. A partir des années 1975, lorsqu'un nouveau processus d'urbanisation, associé à la création de richesses et à la mondialisation, a commencé à se généraliser, leur nombre s'est accru, pour inclure, Paris, Rotterdam, Anvers, Dortmund, Berlin, Helsinki, Budapest, Manchester, Barcelone, Osaka, Los Angeles, Chicago, San Francisco, Hong Kong, Shanghai, Pékin, Séoul, Dubaï, Buenos Aires, Montréal, etc., et bien d'autres mégapoles et conurbations polycentriques. Il n'existe évidemment pas un type unique de développement urbain métropolitain. On peut distinguer plusieurs configurations (Mongin 2013). Elles ont cependant des points communs. Ces villes et régions métropolitaines ont pour la plupart vu leur population s'accroître de plusieurs millions d'habitants et concentreraient, selon les travaux en économie urbaine (Derycke 1999, Halbert 2009, Héraud 2015, et Veltz 2015) l'essentiel de la création de richesse (VA), de la croissance économique nationale notamment par l'innovation, dans le domaine de l'économie de la connaissance. C'est « l'avantage métropolitain ». L'engouement pour ce type d'organisation urbaine s'accompagne souvent d'un regain de confiance dans la capacité des métropoles à apporter des solutions novatrices aux problèmes rencontrés. Comme le disait déjà Michel Giraud en 1987 : « *Si l'on reproche aux métropoles d'être des lieux à risque, sources de pollution, de maladies, de misère ou de délinquance, force est de reconnaître qu'elles savent aussi engendrer l'imagination, le progrès scientifique et social, la culture, l'art, et souvent le mieux-vivre des hommes.* » (Giraud 1987). Cette position est encore largement partagée aujourd'hui par la Commission européenne (Commission européenne / ONU 2016)

Le débat reste toutefois ouvert car les socio-professionnels en charge du développement comme les chercheurs, issus de plusieurs spécialités (aménagement, économie régionale, urbanisme), soulèvent des problématiques variées et apportent des arguments multiples et contrastés quant à ce

davantage à la formation de pôles périurbains (*edge city*), à un phénomène de *suburbanisation* économique non planifié (spontané), associé à la révolution technologique (*business suburbanization*) ayant entraîné un besoin d'aménagement concerté et d'intégration politique (*Metropolitan planning organizations, Metropolitan Opportunity Institute, metropolitan areas*, etc.).

modèle spatial d'organisation qui est à la fois économique, social et transnational. La métropole désigne à la fois un modèle urbain d'organisation polarisé, régionalement et internationalement interconnecté (essentiellement à d'autres métropoles dans le monde) prioritairement dédié à l'économie et à l'innovation (essentiellement via les NTIC) ainsi qu'un processus dynamique de concentration croissante de fonctions,¹⁰ de ressources et de populations (la métropolisation).¹¹ Ce processus de concentration s'effectue au détriment d'un grand nombre de communes, notamment de villes moyennes, en déshérence, ou en cours de dévitalisation parce que déconnectées ou insuffisamment connectées à l'économie mondiale.

3. Le problème des villes moyennes et la nécessaire réorientation de la PRE

« L'Avantage métropolitain » (Halbert, 2009) met principalement en exergue la dimension économique, notamment l'efficacité productive et la puissance créative des métropoles dans le contexte d'une conception particulière du monde (entérinée par les institutions européennes) : celle d'une compétition territoriale transnationale. La dimension économique comme la mondialisation sont en effet constitutives des métropoles et « l'avantage métropolitain » est de ce point de vue, en partie démontré. Il convient cependant d'intégrer d'autres considérations. Il nous faut prendre en compte les transformations de l'organisation spatiale qui accompagnent ce modèle, son degré de fragilité systémique, notamment du point de vue énergétique et environnemental, la hiérarchisation et la fragmentation de l'espace, en particulier le statut du périurbain dans ses relations avec les pôles urbains

¹⁰ L'INSEE a retenu en 2009, au vu d'un indice de spécificité plus élevé dans les grandes villes, 5 fonctions spécifiquement métropolitaines : *Conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture-loisirs...*

¹¹ L'INSEE a un temps défini la métropolisation comme « *le processus qui conduit une ville à perdre des actifs au profit d'une ville en comptant davantage* » (La métropolisation des emplois, INSEE PREMIERE n°349, décembre 1994).

centraux, ainsi que la perte d'influence des villes moyennes. On peut également aborder la dimension politique de l'organisation métropolitaine (sa gouvernance encore incertaine et peu démocratique) ainsi que les phénomènes sociaux associés : les conséquences de la fin de l'égalité formelle des territoires, la ségrégation socio-spatiale, la formation d'une mosaïque sociale, la gentrification de certains quartiers centraux, la « *clubbisation* de la vie urbaine », la défiance croissante à l'égard des modèles actuels de développement et les comportements de sécession des élites ou vis-à-vis des élites, des instances de médiation (éducation, information, justice, recherche, etc.) et des pouvoirs publics. Toutes ces évolutions appellent à leur tour, la mise en place de nouveaux dispositifs de rééquilibrage et de cohésion territoriale (protocoles de coopération, contrats de réciprocité ville-campagne) et une réflexion générale sur les effets de la transformation des territoires en zones économiques productives ou de chalandise, fonctionnelles et spécialisées. Comme la performance économique n'assure pas automatiquement la cohérence territoriale et la cohabitation, il est légitime de se demander si les métropoles pourront faire territoire.

4. Conclusion

La métropole constituerait la réponse territoriale la mieux adaptée aux contraintes économiques du moment. Il est toutefois pertinent de se demander à quel prix ? Pour certains auteurs (Halbert 2009, Veltz 2015, Van den Berg 2014, et Héraud 2015), ces performances économiques avérées, il ne resterait qu'à ajouter une couche de multi-gouvernance pour amorcer un tournant social, faire société et territoire. Pour d'autres auteurs en revanche (Burgel 2015, Bouba-Olga et Grossetti 2015, Guilluy 2016, et Sassen 2016), la métropole ne tient pas réellement ses promesses. Si elle correspond bien à une création territoriale fondée prioritairement sur une certaine conception économique qui concentre et mobilise des ressources locales au profit de certains lieux (approche *place-based*) et de quelques acteurs transnationaux, elle contribue à généraliser la concurrence territoriale et ignore ce qu'elle n'intègre pas. De fait elle conduit, par une

interconnexion sélective (les métropoles via les NTIC entretiennent davantage de relations avec d'autres métropoles mondiales qu'avec certaines communes de leur propre hinterland) à un phénomène d'ubérisation urbaine et génère en pratique pour certains de ses quartiers comme pour les populations hors-métropoles, de nombreux problèmes économiques, écologiques, sociaux et territoriaux. En clair, des populations et des espaces qui ne se résument pas au clivage métropoles/périphéries, sont exclus ou font sécession et génèrent de nouvelles relégations (Benbassa et Attias 2017). Certes la PRE de l'Union européenne s'inscrit dans une volonté de croissance durable et inclusive mais elle contribue par ses prémisses mêmes, à renforcer les phénomènes d'inégalités sociales et spatiales (en particulier la dévitalisation des villes moyennes insuffisamment connectées ou insuffisamment compétitives). Une reconsidération des priorités de la PRE s'avère ainsi nécessaire.

Références bibliographiques

- Benbassa, E., & J.-C. Attias (dir.), (2017), *Nouvelles relégations territoriales*, CNRS Editions.
- Bouba-Olga, O., & M. Grossetti (2015), « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE* n°143, 117-144.
- Bourdin, A. (dir.) (2015), *La métropole fragile*, POPSU / Le Moniteur.
- Burgel, G. (dir.) (2015), *Essais critiques sur la ville*, Infolio.
- Derycke, P.-H. (1999) « Comprendre les dynamiques métropolitaines » dans C. Lacour & S. Puissant (dir.), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Anthropos, 1-19.
- European Commission / UNO Habitat (2016), *The State of European Cities*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf.
- Eurostat (2016), *Urban Europe*, <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>.
- Ghorra-Gobin, C. (2015), *La métropolisation en question*, PUF.
- Guilluy, C. (2016), *Le crépuscule de la France d'en Haut*, Flammarion.
- Halbert, L. (2009), *L'Avantage métropolitaine*, PUF.

-
- Héraud, J.-A. (2015), « De l'économie de la connaissance à la théorie de la créativité », dans E. Champagnac-Ascher (dir.), *Economie de la connaissance. Une dynamique métropolitaine ?* 115-135. POPSU, Antony : *Le Moniteur*.
- INSEE (2016), *Analyse fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines de 1982 à 2013*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893116>.
- Mongin, O. (2013), *La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine*. Fayard
- OFCE (2015), *Nouvelle économie régionale et réforme territoriale. Revue de l'OFCE* n°143.
- Pinson, G. (2010), « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », dans DATAR 2040 n°1, *Aménager le changement*, 65-69.
- Sassen, S. (2016), *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Gallimard.
- Veltz, P. (2015), communication aux Matinées du CGEDD « *Métropoles et territoires* », Actes : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/matinee_metropole_territoire_vers_defl_CR_cle616246.pdf.