

Métropolisation et aménagement du territoire dans les années 2010

Les Métropoles et le Grand Paris

La "Réforme territoriale" défraie la chronique depuis 2008, d'un gouvernement à l'autre. Le statut de la "Métropole", en particulier, est en chantier depuis 2010.

1. Une réforme contestée

En 2013, la réforme territoriale s'applique au Projet de loi sur la Décentralisation, dit "Acte III de la Décentralisation", porté par Marylise Lebranchu, Ministre de la Décentralisation.

En prévision de la difficulté à faire accepter une telle réforme, imposée d'en haut - les élus, et le Sénat qui les représente, dénoncent la "recentralisation" qui s'y cache - , la démarche a été scindée en trois temps, trois projets de loi.

1.1. Un premier texte de loi comprend une partie consacrée aux métropoles.

La Métropole est un nouveau statut pour les villes de plus de 400 000 habitants, ou à la tête d'une aire urbaine d'au moins 650 000 habitants; on y adjoint Montpellier, qui n'atteint pas ces chiffres, mais est préfecture de région.

Voir la carte ci-dessous.

Parmi ces métropoles, Paris, Lyon et Marseille seront dotées d'un statut particulier (ce qui provoque les soupçons des élus démocrates).

Les métropoles auront en charge une partie du développement économique (une concurrence avec les régions est dénoncée... sans parler du désengagement de l'Etat). Les Métropoles s'occuperont aussi de la Politique de la ville... ce qui déclenche les protestations des intercommunalités, elles-mêmes en cours de récupération d'attributions des pouvoirs d'urbanisme des communes, auxquelles il ne resterait bientôt plus que les permis de construire...

1.2. Deuxième texte de loi: les compétences des régions et des départements

Les Régions se voient attribuer (ce qui est déjà leur lot) le développement économique, la formation professionnelle et l'apprentissage.

Ceci demande beaucoup de moyens, et risque fort de développer des inégalités de développement interrégionales.

De plus, elles entreraient sur ce terrain en concurrence avec les métropoles (voir plus loin le cas de Paris).

Les départements voient confirmé leur rôle dans l'action sociale, et les collèges.

Mais ils craignent de ne pas pouvoir financer ces tâches prioritaires pour la population, à l'heure où l'austérité contraint les budgets sociaux.

1.3. Le troisième texte de loi renforce les compétences des intercommunalités...

... auxquelles serait transférée l'élaboration des PLU. Pour des raisons évidentes, le sort de ce texte est incertain. D'autant plus que des intercommunalités existantes d'Ile-de-France seraient supprimées, au profit de celles qui seraient agréées par la Métropole de Paris.

2. Le débat sur les métropoles

2.1. Le concept de métropolisation

La métropolisation s'observe depuis les années 1980. C'est l'essor des plus grandes villes, dont l'augmentation de la population est, pour certaines, supérieur à la moyenne. Mais surtout, la concentration des emplois les plus qualifiés, dans les fonctions de décision, conception, haute administration, finance, recherche, enseignement supérieur, culture, et dans le secteur économique de la "haute technologie", s'observe dans les plus grandes villes. C'est ainsi que 60% du PIB serait produit dans les 12 premières agglomérations.

Dans l'interprétation libérale de l'économie, les métropoles seraient les moteurs du développement du pays, et les favoriser améliorerait la situation de toute la population. Ceci peut être contesté.

2.2. La Métropolisation: déséquilibres et marginalisation

Une grande confusion règne quant à la géographie de la métropole. La "métropolisation" est assimilée à l'étalement urbain (qui serait donc inévitable, mais dont on affirme vouloir combattre les "excès"). Or l'étalement urbain n'est pas un phénomène naturel, irrésistible: il résulte des flux centrifuges de la population et des activités, appelés "péri-urbanisation" : les individus à revenus insuffisants, et les entreprises à faible rentabilité, sont chassés des agglomérations par le niveau élevé de la rente foncière. Cette "contre-urbanisation", "désurbanisation" même, crée une grande inégalité territoriale: la "France périphérique", analysée par le géographe Ch. Guilluy. Cet auteur remarque que les 14 premières aires urbaines, métropoles au sens large ("Aires urbaines" au sens de l'Insee, soit les agglomérations avec leurs couronnes urbaines), qui sont les "Métropoles" prévues par le projet de loi, représentent 40% de la population. Par conséquent, 60% de la population serait hors du mouvement vers le progrès? De plus, 60% de la population est représenté par les classes moyennes et inférieures, ouvriers, employés... qui en effet souffrent le plus des prix exorbitants du logement dans les grandes agglomérations. D'où le concept de la "France périphérique": 60% du pays est marginalisé par la métropolisation.

L'organisation urbaine du territoire et les métropoles
Octobre 2013



◻ Métropole

Remarque: l'absence de Nice (AU > 600 000 hab.) est surprenante.

2.3. La Métropole contestée

La contestation de la Métropole se déploie sur le terrain. Elle s'oppose non tant à la métropolisation en général, qu'au projet de réforme contenu dans l' "Acte III de la décentralisation", la création des "Métropoles".

A Lyon, la Métropole prendrait purement et simplement la place du Conseil Général du Rhône, lequel serait réduit à sa partie la plus rurale.

Dans les Bouches-du-Rhône, une nouvelle intercommunalité "à la bonne échelle" serait chargée des "questions stratégiques" (économie, transports, environnement), ce qui signifie la disparition des six Communautés d'agglomération existantes.

En Ile-de-France, les intercommunalités existantes sont aussi menacées. Les communes devront adhérer à de nouvelles communautés d'agglomération de 200 000 à 300 000 habitants, qui seront intégrées à la Métropole de Paris. Celle-ci leur prendrait la responsabilité du logement.

Partout, les Métropoles concurrenceront les Régions, dans le domaine de l'action économique.

On comprend que les réactions de l'Association des Maires de France soient vives.

3. Le cas de Paris et de l'Ile-de-France

3.1. Une histoire de transports

En 2008, la Région révisé son schéma d'aménagement, le SDRIF. Elle a conçu son schéma de transports, Arc Express, dont l'ancêtre était l'Orbival du Val de Marne.

Le pouvoir ne trouve pas ce schéma régional assez "métropolitain", et crée en 2008 un Secrétariat d'Etat, présidé par Christian Blanc, qui propose, au service des entrepreneurs, des pôles d'affaires et d'activités, desservis par un métro, le "Grand Huit" (2008-2009). Les élus locaux réagissent en 2009, créant un Syndicat mixte d'études, "Paris Métropole", dont il a été dit qu'il préfigurerait une structure de gouvernance démocratique métropolitaine, avec plus de 200 collectivités adhérentes.

Le gouvernement poursuit; en 2010 la "Loi Grand Paris" est votée, et une opaque "Société du Grand Paris" est créée. Mais la Région, avec le STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France), conçoit le "Grand Paris Express", projet de compromis. Christian Blanc démissionne. La région obtient, au service des habitants, la création de 72 gares, au lieu de la quarantaine initialement prévue pour relier les pôles d'emploi; "pôles d'excellence" qui sont toujours au programme.

En 2011, le projet est officiellement adopté.

3.2. Une histoire métropolitaine de long terme

La métropole parisienne a un long passé derrière elle. Après 1945, elle écrasait tout le pays. L' "ardente obligation" de l'aménagement du territoire visait à réduire ce poids; d'où la désignation des huit "métropoles d'équilibre", en 1964.

La région parisienne formait alors un "tissu industriel" diversifié autour de la mécanique et des industries de pointe, dont le mémorable "complexe militaro-industriel".

La décentralisation d'activités de fabrication, depuis 1955, fit naître le concept alarmiste de "dés-industrialisation".

La crise, à partir de 1975, accrut les inquiétudes en la matière, mais les bons esprits lancèrent les concepts optimistes de "redéploiement industriel"(années 1970), "mutation industrielle" (années 1980), de "société de services", et de "Métropole mondiale" (années 1990).

Ce n'est que depuis peu (2008), avec l'installation du déficit permanent de la balance commerciale industrielle (même hors énergie), que l'on voit qui avait raison. La métropole industrielle s'est muée en métropole financière; en même temps, les banlieues populaires sont tombées en déréliction, et le logement est devenu hors de prix.

Le Plan a disparu dans les années 1990, et l'aménagement du territoire ne consiste plus qu'à construire des autoroutes, des aéroports, et des lignes de TGV.

Il n'est donc pas surprenant que l'histoire du Grand Paris commence avec les transports.

Et, dans sa version officielle, elle finit peut-être aussi avec les transports... A moins qu'elle ne se transforme en ...

3.3. ... Un grand champ de bataille métropolitain

L'affaire du Grand Paris Express s'est pour le moment apaisée, mais ce plan interfère avec la bataille de l' "Acte III de la décentralisation", et son volet "Métropoles".

L'ensemble est lié. Le 4 octobre, le Sénat a voté la création d'une Métropole de Paris réunissant Paris et les 124 communes de la Petite Couronne, et, le 8, la création des Métropoles.

Plusieurs questions ne sont pas résolues, ou surgissent.

3.3.1. L'économie et les transports

Le réseau Express coûtait au départ 20 milliards; nous en sommes maintenant à 55. Sa construction sera (très) ralentie.

Rien n'est annoncé contre la désindustrialisation de la région.

3.3.2. Le logement ?

La loi Duflot, qui vient aussi d'être votée, est très contestée. On voit mal les prix du logement contenus.

Les plus-values foncières réalisées près des gares du Grand Paris Express seraient ponctionnées pour financer les besoins... autrement dit, le succès du projet dépend de la réussite des spéculateurs!

Aucun projet de grand plan de logement social. Et les offices locaux du logement social sont menacés par la machine à centraliser métropolitaine qui se met en place.

3.3.3. L'aménagement du territoire?

L'étalement urbain et la pollution ne sont pas combattus. L'exemple-type est le "Triangle de Gonesse", zone agricole péri-urbaine, sur les terres les plus riches de France, entre Le Bourget et Roissy. Le groupe Auchan projette d'y installer un centre commercial géant (dans un environnement déjà bien pourvu), pour lequel il a obtenu la création d'une gare du Grand-Paris-Express, au milieu des champs. Le journal "20 minutes" du 6 février 2012 écrit: "D'ici 2028, les familles pourront faire du ski dans le centre touristique et de loisirs Europa City à Gonesse". Pour justifier ce projet, l'argument habituel de (chantage à) l'emploi ressort invariablement. Sous ce masque, avance une économie rentière, spéculative et prédatrice, qui se nourrit des fonds publics, et ceci sans aucun lien avec la réalité des besoins, ceux des populations d'une part, et ceux de la réindustrialisation du pays d'autre part.

3.3.4. La démocratie et les institutions...

... sont les grands perdants du grand jeu de la Métropole. Celle-ci reprend des compétences aux communes et aux intercommunalités, exercées par des personnels non directement élus, et qui resteront définitivement éloignés des réalités locales.

4. Analyse des politiques de métropolisation

4.1. La métropole, phénomène économique

La métropolisation n'obéit à aucune loi naturelle; elle ne se fait pas toute seule. La dynamique spatiale du capitalisme est conséquence de la crise, qui pousse au développement des activités financières. Ces dernières se regroupent dans les plus grandes villes, ainsi que les états-majors des entreprises: c'est la division verticale du travail, entre la décision et l'exécution. De plus, à partir des métropoles, est décidée une division mondiale du travail qui met en concurrence tous les territoires de tous les pays du monde pour, à chaque étape du processus productif, extraire un profit maximum (conduite qui, en période de prospérité, et de droits de douane de 20% en moyenne, comme avant 1975, n'aurait eu aucun sens): c'est la division horizontale du travail, l'interdépendance généralisée des producteurs... Même la Recherche-développement, antérieurement réservée aux "espaces centraux", dans la division verticale du travail, connaît des délocalisations (depuis les années 2000).

Deux "politiques métropolitaines" s'opposent alors.

4.2. Concurrence, attractivité, et inégalité des territoires

Cette politique se coule sur le moule de la crise du capitalisme, décrit ci-dessus.

Il s'agit d'attirer des "entreprises exogènes" au territoire. Le développement en dépend. Les "investisseurs" prennent leurs aises dans un "bétonnage urbain" international à leur service. La spéculation foncière s'harmonise avec la finance. La ville se désindustrialise, et ne tolère, en populations peu qualifiées, que celles qui relèvent de travaux de service et d'entretien, et du commerce.

Les prix du logement expulsent les classes moyennes et moyennes-inférieures, vers les périphéries lointaines, relevant parfois d'une autre administration, dans des régions autres.

Connectées à des réseaux internationaux de circulation exclusive de la richesse, les Métropoles accroissent les inégalités; par définition, peut-on dire (voir plus haut). Et les milliards qui ont renfloué les banques, suite au krach de 2008, se sont investis dans les métropoles où elles siègent.

La monnaie remonte des lieux de production concrète (petites villes, campagnes, zones industrielles), vers les métropoles, qui le convertissent en placements financiers circulant à la surface de la planète.

4.3. L' "Altermétropole", la métropole démocratique?

A l'opposé, on avance des propositions plus humanistes. Le bien-être des populations existe dans une métropole aux institutions démocratiques, qui valorise les atouts locaux, tout en répondant aussi aux besoins élémentaires.

La spéculation foncière est bannie, la métropole se réindustrialise.

La fertilisation croisée, économique et sociale, et la mixité sociale, sont source de productivité et d'innovation.

Les relations extérieures sont une ouverture sur le reste de l'humanité, dans la complémentarité et la coopération.

On se méfie des équipements lourds, qui ne créent des aménités économiques et sociales qu'à prix élevé, et même en procurant de sérieuses déséconomies et "dégâts collatéraux" dans leur environnement. Il est préférable d'accumuler un capital immatériel de connaissance, et de solidarité.

4.4. La métropole reste la métropole?

Mais la métropolisation que nous connaissons reste - tant que la crise la nourrit.

A l'échelle nationale, la métropolisation crée un déséquilibre dans l'occupation du territoire par la population.

Il serait plus souhaitable de regarnir les villes moyennes, qui sont à la traîne, en population, et surtout par leur retard dans les qualifications supérieures. De plus, l'étalement urbain les affaiblit. Ce n'est pas qu'un mal métropolitain: c'est la dynamique spatiale de la Crise longue du capitalisme, à laquelle une humanisation des métropoles ne peut aucunement remédier.

La Métropole, les métropoles, sont la forme spatiale urbaine de la crise longue du capitalisme financier et de monopoles. L'affirmation paraît brutale et sans nuances, mais l'examen de la réalité nous montre qu'elle est tout-à-fait soutenable.

Conclusion

Faire entrer la démocratie dans la métropolisation peut être réclamé dans l'immédiat , tandis que le changement d'économie est un combat à plus long terme. Encore que la désindustrialisation ne peut pas attendre. Ses conséquences promettent, à échéance proche, des convulsions qui seront violentes. Mais ceci sort du cadre du présent propos.

Bibliographie

1. Publications académiques

Halbert, Ludovic: Les deux options métropolitaines de développement territorial. Annales de géographie, n° 689, 2013.

Orfeuil Jean-Pierre, Wiel Marc: Grand Paris, Scrineo, 2012, 331p.

2. Presse nationale

L'Express, 10 avril 2013: La France découvre ses métropoles.

L'Humanité-Dimanche, 22 novembre 2012: Supplément "Grand Paris"; 24 octobre 2013: La France périphérique, Ch. Guilluy.

L'Humanité: 4 février 2013, L'Altermétropole; 11 avril 13: Décentralisation, Acte III scène 2; 2 octobre 13: Menaces sur l'avenir des communes du Grand-Paris.

Le Monde: 4 avril 13: les points de friction de la loi de décentralisation; 17 juillet 13: Décentralisation, le projet de loi; 27 juillet 13: La Métropole de Paris

3. Divers

Atelier du Grand Paris: <http://www.ateliergrandparis.fr/index.php>

Collectif pour le Triangle de Gonesse: <http://voe95.fr/cptg/>

Le Grand Paris - Préfecture de Paris et d'Ile-de-France:

<http://www.ile-de-france.gouv.fr/gdparis>

Maire Info, 7 et 8 octobre 13: <http://www.maire-info.com/>