

des métropoles sur mesure

par serge antoine et gérard weill

chargé de mission à la délégation

Préoccupés par le poids de Paris qui se trouve, depuis vingt ans, être trop souvent le seul souci de ceux qui abordent très vite les problèmes d'aménagement du territoire, les Français comprennent le rôle d'équilibre des métropoles par rapport à la capitale mais oublient qu'elles ont d'abord pour mission d'entraîner leur région. Ils ont aussi tendance, une fois admise leur utilité, à les revêtir d'une appellation contrôlée qui recouvrirait mêmes problèmes et mêmes solutions, puis à les enfermer dans cette catégorie, or :

1° **Ce n'est pas le chiffre de la population que définit une métropole régionale :** mais l'équipement tertiaire. C'est dire qu'il n'y a pas de passe-partout.

La croissance du secteur tertiaire est un fait de civilisation ; c'est la condition même de la généralisation d'un « niveau de vie » moderne. Si, dans notre société, les phénomènes de consommation ont été analysés et mis en relation avec le développement économique, en revanche, l'accent constamment mis sur les consommations individuelles laissé dans l'ombre le caractère de plus en plus envahissant des consommations collectives : il s'agit du bénéfice que chacun retire de la proximité d'une université, d'une cité administrative, d'une maison de la culture, d'un parc régional ou d'une autoroute urbaine. Si le vieux rêve rousseauiste de la répartition des richesses collectives en appropriations individuelles perd de sa vigueur, en revanche, l'égalité de chacun devant les chances, la possibilité pour tous d'accéder, selon ses besoins et selon ses mérites, aux formes de la civilisation moderne implique, de la part des pouvoirs publics, une mise à la disposition de tous du monopole géographique de quelques-uns. Les métropoles constituent la première étape, pour notre époque, d'une décentralisation massive d'équipements collectifs caractéristiques de la civilisation moderne.

Les métropoles seront tertiaires ou elles ne seront pas. C'est dire qu'il faut résister à la magie du chiffre de leur population. Sans doute celui-ci rend-il possible la création de certains investissements nouveaux. L'important ne réside cependant pas dans le nombre pour le nombre, mais dans la qualité des équipements et des fonctions qui ne sont souvent accessibles qu'à partir d'une certaine dimension indispensable pour présenter l'attrait métropolitain. A ce prix, la métropole entraînera son milieu environnant, villes et campagnes, et, loin de créer autour d'elle des déserts, elle sera la condition même de la survie et du renouveau pour les régions en déclin.

2° **L'environnement régional est fondamental.**

Contrairement à certaines idées reçues, créer un nouveau service dans une métropole d'équilibre ne signifie pas le retirer aux villes moyennes qui n'ont pas toujours la possibilité d'accueil : c'est au contraire en faire bénéficier les habitants des villes moyennes autant que ceux de la métropole. A la condition bien entendu que l'urbanisme et le système métropolitains soient largement ouverts à la région.

De fait, un examen plus poussé du « phénomène urbain » conduit nécessairement à raccorder les métropoles au réseau urbain qui les entoure : c'est que, en effet, isoler une catégorie de villes, en raison de leur taille ou de leur rôle, de l'ensemble des villes françaises et leur appliquer à toutes ensemble un traitement collectif serait tomber dans l'esprit de système où d'abstraction qui, en France plus qu'ailleurs, trouve un terrain favorable. Ce serait concevoir l'aménagement du territoire — qui est aussi, d'une certaine façon, une manière de reconsidérer les problèmes économiques sous l'angle de la géographie — comme une partie d'échecs que des virtuoses mèneraient sans échiquier ni pièces. Une fois admis le principe de la métropole, sa rationalité économique comme support principal de l'activité régionale et comme relais de l'activité parisienne, sa rationalité sociale également comme foyer d'innovation et zone de contact ou de brassage, il reste à « moduler » la politique des métropoles d'équilibre à la lumière de leur réalité.

La ville d'abord produit de son site anime une région de la taille d'un canton et depuis les transformations des modes de transport et les nouveaux modes de production, l'espace économique est intégré aux dimensions d'une grande région.

Par ailleurs, si le point de départ traduit un évident désordre, l'analyse prospective d'un système urbain régional ne conduit pas nécessairement à concevoir que, dans la dépendance d'une ville millionnaire, s'organiserait en cascades une série de villes de plus en plus menues. Là encore, les conditions peuvent changer, les distances se réduire et les villes se rejoindre : c'est donc à une échelle géographique à la fois plus réduite, plus concrète et plus prospective que doit être conçue et organisée « l'armature urbaine » régionale.

Il n'est d'ailleurs que de passer en revue ces régions pour décrire le système urbain et mesurer la différence par exemple qui existe entre la métropole lyonnaise et l'ensemble des villes qui caractérisent les régions de Bretagne et Pays de la Loire.

a) Dans le premier cas, la métropole conçue comme une vaste agglomération ayant franchi le seuil millionnaire, donc justifiant une catégorie d'équipements d'infrastructure particuliers (transport en site propre, dédoublement du centre), constitue comme le prototype ou le terme de référence actuel des métropoles françaises. Dans sa dépendance immédiate, deux villes fort importantes à une distance de moins de 100 km, Saint-Etienne et Grenoble, tendent à devenir comme des projections dans l'espace du noyau métropolitain, chacune ayant d'ailleurs, dans la région, sa fonction propre. Saint-Etienne ville secondaire, Grenoble ville quaternaire. A Saint-Etienne, en effet, les analyses démographiques montrent la prédominance des activités de type traditionnel fondées sur le charbon, le fer et leurs dérivés et ses liaisons avec la métropole lyonnaise se caractérisent par la dissymé-

trie : Saint-Etienne fournit son travail et Lyon ses services. Le développement de Grenoble, bénéficiant plus qu'il ne s'en rend compte de la proximité de Lyon, a pu s'opérer récemment dans les directions les plus nouvelles de l'activité économique. L'association étroite de l'activité intellectuelle (recherche scientifique) aux activités de production (activités de pointe) crée un climat tout particulier entre ces deux villes puissantes. Dans un rayon d'une centaine de kilomètres également, gravitant soit autour de Lyon, soit autour de Saint-Etienne et de Grenoble, les villes de moins de 100 000 habitants tendent à se spécialiser soit dans les fonctions traditionnelles d'animation des régions agricoles (villes de la Saône), soit dans les fonctions plus spécialisées d'activités industrielles orientées sur un seul secteur (villes des Alpes).

A l'échelle inférieure encore, un semis assez dense de villes ou de bourgs complète cette belle hiérarchie.

b) Dans l'Ouest, au contraire, les agglomérations qui ont plus de 100 000 habitants jouent, à l'heure actuelle, sur des régions plus cloisonnées, des rôles presque équivalents : les différences tiennent essentiellement à des populations plus ou moins fortement agglomérées, à des rayonnements recouvrant des zones plus ou moins vastes. Mais on serait tenté d'opposer à la métropole d'équilibre de l'Est que nous venons de décrire l'équilibre des métropoles de l'Ouest.

Par ailleurs, les villes de moindre importance (entre 50 et 100 000) jouissent encore, du point de vue de leurs activités économiques et de leur fonction sociale, d'une relative indépendance à l'égard des villes plus grandes, mais d'une dépendance plus forte à l'égard de Paris. Enfin, dans cette région, la caractéristique principale tient à la densité d'un système urbain très dépendant du monde rural et assumant, dans des contextes souvent traditionnels, la fonction de médiation entre les campagnes et le monde des villes.

C'est dire la diversité que doit normalement recouvrir une politique des métropoles d'équilibre. Sous deux aspects, les tendances se dessinent nettement. D'abord se constituent, autour des métropoles, des espaces économiques intégrés, ce qui implique qu'entre les villes qui constituent une région, les échanges de toute nature se multiplient (hommes, produits de base des industries, produits de consommation, services divers, argent, idées...).

D'autre part, dans ces espaces ainsi définis ou projetés doivent être localisés des équipements de portée régionale propres à satisfaire à la fois les besoins d'une population à un certain niveau de son développement et à faciliter la constitution même de l'espace économique.

Mais en dehors de ces deux certitudes, une politique des métropoles d'équilibre ne peut être que très nuancée et fondée sur une connaissance profonde du réel : dans l'Ouest, l'accent sera mis sur les équipements propres à permettre aux populations rurales de la région de se fixer plutôt que d'aller grossir les banlieues parisiennes. Et de ce point de vue, de récents

sondages l'ont prouvé, l'attrait de la grande ville est tel qu'il serait contraire à l'intérêt même des villes de disperser par trop ces équipements. Dans le Sud-Ouest, qui a été déjà marqué par un fort exode rural dont les deux métropoles n'ont bénéficié que marginalement, un effort considérable devra être entrepris pour que le développement des deux grandes agglomérations soit également un développement régional : l'effort devra porter sur la localisation des industries dans des centres qui gravitent autour des métropoles, de sorte que puisse s'épanouir dans celles-ci une spécialisation tertiaire. Dans l'Est, le mouvement amorcé qui consiste à hausser les deux villes de Metz et Nancy au rang d'une métropole de prestige devra être soutenu, voire renforcé.

En Provence, tout l'effort devra porter sur une meilleure intégration de Marseille et de sa région, le développement industriel étant sans doute l'instrument privilégié : le handicap du relief s'atténue qui a longtemps corseté l'hinterland de Marseille.

Dans le Nord, au contraire, les conditions économiques nouvelles imposeront les transformations les plus massives au paysage urbain. C'est là véritablement que devrait se constituer un chantier de villes nouvelles.

Dans la région lyonnaise enfin se posent pour l'avenir des problèmes qui, à une échelle différente, ressemblent par divers points aux problèmes parisiens : tout l'effort semble être orienté vers la mise en place d'équipements qui accompagnent le franchissement d'un seuil démographique.

Mais pour qu'elles deviennent de vraies métropoles, il faut renforcer quelques points faibles, d'ailleurs différents selon ces métropoles : un accroissement quantitatif pour Nantes, Toulouse, Bordeaux ; des équipements culturels pour Nantes : une amélioration des liaisons entre les grandes villes du Midi ; un meilleur urbanisme pour Lille, etc. Les métropoles ne constituent pas une catégorie, elles doivent être analysées séparément dans leur contexte régional.

3° Il reste enfin **le site lui-même**. Même entendu au sens géographique large d'espace polynucléaire, même compris dans un sens non seulement physique mais sociologique, il n'en reste pas moins que le site propre interdit un urbanisme de métropole comme la moulure au mètre des décorateurs d'autrefois. Il faudra — très vite — mais en étant attentif aux réalités locales, esquisser des schémas d'avenir qui jouent avec le relief, les habitants et leur mode d'habitat dans trente ans, les relations sociales, les zones de verdure et d'eau et les centres existants autant qu'avec la table rase des plateaux à urbaniser en priorité.

C'est dire que l'action des planificateurs, quand bien même elle fait apparaître dans une réalité vivante les catégories abstraites, laisse néanmoins la place à l'action individuelle, à l'imagination, à la conception de forme plastique adaptée au sujet particulier que constitue chacune des métropoles d'équilibre.