

Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe»

(2004/C 302/20)

Le 15 juillet 2003, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 juin 2004 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 1^{er} juillet 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis, par 129 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Résumé

1.1 Dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, le CESE attire l'attention, dans le présent avis, sur l'importance des aires métropolitaines en Europe.

1.2 La portée aussi bien économique que démographique des aires métropolitaines pour l'avenir est considérable. Elles sont confrontées à toute une série de défis sérieux. Or, jusqu'à présent, ce sujet n'a suscité aucun intérêt concret de la part de l'Union ou de ses institutions.

1.3 Le CESE plaide pour que le développement économique, social et environnemental des métropoles européennes figure en permanence dans l'agenda communautaire. À cette fin, l'existence de données européennes, la mise en place d'un échange d'informations via Eurostat ainsi qu'une attention ciblée de la part de la Commission constituent autant de conditions incontournables.

1.4 Il est dans l'intérêt de l'UE qu'une discussion à l'échelle européenne s'engage sur le sujet, dans le prolongement des débats nationaux sur l'aménagement futur des aires métropolitaines, et analyse plus avant quelle pourrait être la plus-value de l'Union. En outre, le CESE attire particulièrement l'attention sur le lien direct qui existe entre le rôle des métropoles européennes et la stratégie de Lisbonne. La réussite des objectifs de la stratégie de Lisbonne dépend en effet en grande partie de la façon dont ceux-ci seront concrétisés dans les aires métropolitaines.

1.5 Pour cette raison, le CESE plaide afin que, parallèlement à la création d'un forum de rencontre entre les aires métropolitaines et la Commission, cette question fasse également l'objet de discussions au sein du Conseil «Compétitivité» et du Conseil informel sur l'aménagement du territoire et les questions urbaines.

2. Introduction

2.1 Le monde change rapidement. Partout, nous sommes confrontés à de nouveaux développements économiques, technologiques et sociaux qui ont non seulement des conséquences d'une portée considérable sur l'industrie, les services et le marché du travail, mais également sur le territoire et la société et, par conséquent, sur la façon de gouverner les États et les régions.

2.2 Dans cet avis, le CESE s'intéresse plus particulièrement aux aires métropolitaines, à savoir les grandes agglomérations et leurs zones d'influence économique, pour trois raisons principales: elles sont au centre de ces évolutions rapides; elles contribuent fortement à la stratégie européenne de croissance; enfin, elles sont les partenaires d'un grand nombre d'autres centres d'excellence de taille plus réduite de l'Union européenne.

2.3 Une aire métropolitaine est formée d'un noyau central, ville isolée ou agglomération urbaine, et d'une périphérie, ensemble de communes contiguës dont une part significative d'actifs résidents va quotidiennement travailler dans le noyau central. La notion d'aire métropolitaine est donc proche de celles de bassin d'emploi ou de région urbaine fonctionnelle⁽¹⁾. Elle tient compte de l'existence de zones périphériques fortement polarisées par un centre et dont la croissance est solidaire de l'évolution de celui-ci. Les aires métropolitaines s'étendent jusqu'à englober un espace temps pouvant atteindre une heure de déplacement. Elles comprennent des espaces urbains et des espaces ruraux.

2.4 Le noyau central doit comprendre un nombre minimum d'habitants⁽²⁾, 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⁽³⁾. 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.

(1) Dans son Avis du 14 mai 1998 intitulé «La question urbaine: Orientations pour un débat européen», le Comité des régions a développé le concept de Région Urbaine Fonctionnelle pour décrire la métropole et son aire d'influence. Il est ainsi reconnu que les villes se sont transformées en agglomérations puis en métropoles, qui se sont ensuite étendues pour former des régions urbaines. Le concept souligne également les relations d'interdépendance existantes entre les unités territoriales formant la région urbaine: marché du travail, navettes domicile-travail, réseaux de transport, centres commerciaux, localisation des activités nouvelles, marché immobilier, parcs de loisirs, sauvegarde de l'environnement.

(2) Par exemple, 500 000 habitants (seuil retenu par METREX), voir en annexe la liste des agglomérations européennes de plus de 500 000 habitants.

(3) Par exemple, 10 % des actifs ayant un emploi dans le noyau central, résidents dans les communes de la périphérie (seuil retenu par GEMACA).

2.5 Un nouveau type d'aires métropolitaines est apparu au cours de la dernière décennie. Lorsque plusieurs agglomérations fonctionnent en réseau et que leurs bassins d'emploi sont enchevêtrés, elles forment ensemble des aires métropolitaines polycentriques. C'est, par exemple, le cas de la Randstad, 7 millions d'habitants, de la région Rhin-Ruhr, 11 millions d'habitants, la région Vienne-Bratislava, 4,6 millions d'habitants, la région Oresund, 2,5 millions d'habitants, la région de Lille, 1,9 millions d'habitants⁽¹⁾.

2.6 Selon leur importance et leurs fonctions, les aires métropolitaines ont un rayonnement régional, national, européen ou mondial. On estime qu'il existe dans l'Union européenne élargie environs 50 aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants.

2.7 Il est important de noter que les aires métropolitaines qui font l'objet de cet avis recouvrent des territoires et des réalités socio-économiques qui ne correspondent pas aux entités administratives régionales européennes du système emboîté des «régions» de la NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) utilisé à des fins officielles par EUROSTAT et par les institutions européennes. Le concept de région administrative en Europe est particulièrement ambiguë. Sauf de rares exceptions, les limites géographiques de ces régions sont soit plus larges soit plus étroites que celles des aires métropolitaines⁽²⁾. Par conséquent, les territoires des régions administratives ne sont pas pertinents pour analyser et de comparer l'évolution socio-économique des métropoles à l'échelle européenne.

2.8 En février 2004, la Commission européenne a publié son Troisième Rapport sur la cohésion. Il ouvre de nouvelles perspectives dans le cadre du débat sur la politique régionale et le progrès économique. Il en va de même en ce qui concerne le développement du territoire et le développement urbain. Pour l'avenir, le troisième rapport éclaircit le lien entre la politique régionale et la stratégie de Lisbonne. A côté de la politique de cohésion, de la politique de coopération territoriale et de l'emploi, la compétitivité deviendra le troisième pilier de la politique régionale. A cet égard le Troisième Rapport souligne en particulier le rôle des villes et des grandes agglomérations.

2.9 Des nouvelles approches et idées proviennent essentiellement de la mondialisation, de la réalisation du marché unique (y compris dans les nouveaux États membres) et de la stratégie de Lisbonne. Bien sûr, pour les aires métropolitaines il ne s'agit pas seulement de la politique régionale, mais aussi de la politique industrielle, la connaissance, le transport et les réseaux européens, le développement durable et la qualité de la vie.

2.10 L'attention croissante portée à la «renaissance urbaine» est un phénomène que l'on observe dans le monde entier. Elle est un sujet à l'ordre du jour dans la majorité des pays membres de l'Union.

2.11 La situation des aires métropolitaines et la question de leur gouvernance n'ont jamais fait l'objet d'un examen approfondi au niveau de l'Union européenne. Par conséquent, elles n'ont jamais constitué un objectif spécifique des politiques

communautaires. Le CESE estime que le moment est venu d'approfondir l'analyse et d'examiner de quelle façon une bonne gouvernance régionale de la part de tous les acteurs concernés dans ces territoires peut être bénéfique pour leur population et pour l'Union européenne dans son ensemble. Un examen de la situation des aires métropolitaines ne peut être fructueux que s'il est fondé sur des données quantitatives fiables et comparables à l'échelle européenne. Or, celles-ci, dans une large mesure, font défaut. Par conséquent, le CESE estime que l'Union européenne devrait veiller à ce qu'elles soient produites.

3. Positionnement des aires métropolitaines

3.1 Plus des trois quarts de la population européenne vit en zone urbaine ou périurbaine. Il existe un lien direct entre la stratégie de Lisbonne et les aires métropolitaines. Une partie importante des facteurs qui sous-tendent la compétitivité future de l'Europe se trouve dans ces zones. Les métropoles diffusent vers les autres villes européennes l'innovation et l'information. La prospérité des aires métropolitaines est une condition nécessaire à la résolution des problèmes de cohésion sociale et territoriale qui se posent sur leurs propres territoires et dans les autres villes ou régions européennes.

3.2 Les aires métropolitaines, en Europe comme ailleurs dans le monde, ont à faire face à plusieurs défis majeurs: la globalisation, lié aux processus d'intégration des marchés internationaux de biens, de services, de capitaux, de connaissances et de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, qui entraîne la transformation rapide de leurs systèmes productifs; le développement durable qui impose une gestion prudente des ressources naturelles; la cohésion sociale; la qualité de la vie ainsi que la cohésion territoriale.

3.2.1 Dans de nombreux cas, les villes et les métropoles sont en train d'adapter avec succès leur structure économique, sociale et institutionnelle. C'est le cas de régions urbaines puissantes, nœuds des réseaux nationaux et internationaux de communication, desservies par tous les modes de transport rapide et par les réseaux de télécommunication à haut débit, dont l'économie repose depuis longtemps sur des activités diversifiées, notamment sur des activités de services de haut niveau aux personnes et aux entreprises. Des régions tributaires des industries traditionnelles, initialement en crise, fournissent également d'excellents exemples de cette évolution. Lille, Barcelone ou Bilbao illustrent ce processus de restructuration.

3.2.2 Dans les dix nouveaux pays de l'Union européenne des processus similaires sont en cours. C'est notamment le cas dans les Aires métropolitaines de Varsovie, de Prague et de Budapest.

3.3 Depuis des années, la politique régionale communautaire poursuit l'objectif d'améliorer les conditions de croissance, d'emploi et de compétitivité des régions les moins développées. Des programmes spécifiques ont été créés à cette fin et un système élaboré de répartition des ressources financières a été mis en place. Dans la plupart des cas, les régions concernées ont progressé sur le plan économique, parfois de façon importante, du fait de ces politiques communautaires.

(1) La Randstad est composée des agglomérations d'Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht. La région Rhin-Ruhr comprend les agglomérations de Bonn, Cologne, Düsseldorf, Duisburg, Essen et Dortmund. La région Vienne-Bratislava est composée des agglomérations de Vienne et de Bratislava. La région Oresund comprend les agglomérations de Copenhague et de Malmö, tandis que la région de Lille franco-belge comprend quelques villes moyennes et un grand nombre de villes et communes plus petites.

(2) Exemples: Londres: 7 400 000 habitants dans la région administrative (NUTS 2) et 13 230 000 dans l'aire métropolitaine. Département du Nord (NUTS 3): 2 600 000 habitants et 970 000 pour la partie française de l'aire métropolitaine de Lille.

3.4 Par conséquent, l'évaluation des régions en Europe s'est limitée à une analyse des régions qui ont bénéficié des fonds structurels.

3.5 Les évolutions économiques et sociales relativement favorables ou défavorables des autres régions ne peuvent pas être ignorées. Le CESE estime nécessaire qu'elles fassent aussi l'objet d'une analyse approfondie à l'échelle européenne. Cette analyse est souhaitable en vue de la discussion sur le Troisième rapport sur la cohésion régionale qui vise à ouvrir de nouvelles pistes. Elle peut également faciliter notre compréhension des évolutions économiques actuelles et de leurs effets sur l'adaptation des sociétés et les conditions de vie et de travail. Enfin, une telle analyse peut permettre d'adapter certaines politiques communautaires afin qu'elles soutiennent de façon adéquate certains développements et besoins régionaux, y compris ceux des aires métropolitaines.

3.6 Il est significatif qu'il y ait partout — dans les pays centralisés comme dans les pays décentralisés — un débat en cours sur un nouvel équilibre souhaitable entre centralisation et décentralisation. Les autorités publiques examinent de bas en haut (bottom-up) aussi bien que de haut en bas (top-down) des approches nouvelles. Évidemment, ces processus sont souvent difficiles à mettre en oeuvre à cause des traditions gouvernementales et des intérêts bien établis dans les régions concernées. Malgré des blocages institutionnels de part et d'autre, il y a quand même une tendance indéniable vers la reconnaissance de la nécessité d'une gestion intégrée des aires métropolitaines pour le bien-être et la prospérité des citoyens et des entreprises.

3.7 Parmi les aires métropolitaines européennes, on peut facilement distinguer plusieurs catégories. Il y a d'une part, les très grandes métropoles telles que Londres, Paris, Rhin-Ruhr, la Randstad ou Madrid avec une population supérieure à 5 millions d'habitants, et d'autre part un certain nombre d'aires métropolitaines moins importantes, mais parfois prospères et dotées d'un fort potentiel de développement et d'une grande ambition. C'est le cas de celles qui entourent les capitales et les grands centres économiques dans la quasi-totalité des États membres.

3.8 Comme nous l'avons dit, certains de ces centres économiques étaient auparavant des zones en déclin. Ils doivent leur renouveau aux efforts communs des acteurs privés et publics dans la région. Il convient d'ajouter que les aires métropolitaines des nouveaux États membres sont en phase de transition et sont en train de créer leurs avantages comparatifs pour devenir compétitives sur les marchés internationaux.

3.9 Un nombre croissant de ces aires se manifestent au niveau européen. Depuis 2003, le cercle des Aires Métropolitaines allemandes s'est organisé dans un projet «Régions de l'avenir». En 2003, le gouvernement britannique a invité les régions appropriées à définir leurs stratégies pour se développer comme régions concurrentielles internationales. Le gouvernement danois soutient de bon cœur l'initiative en cours de la coopération spectaculaire transfrontalière entre les villes de Copenhague et de Malmö (Suède) pour devenir un centre économique majeur dans le Baltique. Aux Pays-Bas, un phénomène assez récent est la promotion de la Randstad comme aire métropolitaine d'envergure internationale. En Espagne, les programmes d'aménagement de Barcelone et de Bilbao sont l'expression d'une même ambition. D'autres exemples pourraient être donnés.

3.10 Dans les États membres, la régionalisation se fait jour progressivement, ce qui a des conséquences manifestes sur l'organisation de la gouvernance dans les aires métropolitaines et sur la capacité de celles-ci à conduire le développement économique. En même temps, certains gouvernements jouent aussi un rôle actif en ce qui concerne le développement économique des grandes villes. Un exemple illustratif est une initiative du gouvernement britannique créant un groupe de travail rassemblant les 8 principales villes-centres ou «Core Cities», 9 agences régionales de développement et plusieurs services ministériels afin de définir un programme d'actions en vue d'améliorer les performances économiques des métropoles et par conséquent la compétitivité du pays (1). En France, à la suite de la publication d'un rapport sur les villes européennes (2), le gouvernement a défini une stratégie nationale destinée à renforcer le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen (3).

3.11 L'histoire récente montre clairement que nous vivons une période où une nouvelle attitude à l'égard du développement des grandes régions urbaines se fait jour. Des structures de consultation à cet égard, lorsqu'il y en a, n'existent qu'au niveau national. Parallèlement aux structures de consultation nationale, il y a des initiatives en cours pour promouvoir des plate-formes européennes où les acteurs principaux du développement urbain se rencontrent. Par exemple, Eurocities, principalement autour du thème de la société de la connaissance et plus récemment, METREX (The Network of European Metropolitan Regions and Areas). Mais dans son ensemble les contacts et les rencontres sont organisées de manière aléatoire. En même temps l'on constate aussi qu'il existe un climat propice pour des initiatives plus structurées.

4. Les dynamiques en cours

4.1 La métropolisation se caractérise par la multiplication des grandes agglomérations, et la concentration grandissante en leur sein des populations, des activités et de la production de richesses, dans un espace géographique qui grandit et dont les contours sont imprécis. Cette croissance s'accompagne souvent d'une fragmentation sociale et spatiale (ségrégation sociale, spécialisation spatiale, criminalité et insécurité). La métropole, contrairement à la ville, n'a pas d'institution politique. La résolution des problèmes auxquels elle doit faire face se réalise par des négociations multiples entre acteurs. La fragmentation spatiale peut ralentir et gêner des investissements publics et privés. Une politique régionale qui a pour but de réduire cette fragmentation spatiale, en conciliant la gouvernance des aires métropolitaines avec les dynamiques en cours, est donc salutaire. Des exemples positifs dans ce domaine sont les aires de Barcelone et de Stuttgart. Ils mettent en évidence que la société civile elle aussi joue un rôle significatif.

(1) «Cities, regions and competitiveness», Office of the Deputy Prime Minister and other public partners (juin 2003).

(2) Les villes européennes, analyse comparative — Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR 2003).

(3) www.datar.gouv.fr — CIADT du 13 décembre 2003.

4.2 Le processus de mondialisation: les régions urbaines européennes sont structurées par des processus et des dynamiques qui s'inscrivent de plus en plus à l'échelle mondiale. Les grandes villes européennes sont des nœuds d'une armature mondiale de métropoles en évolution permanente. New York, Londres, Tokyo, Hong Kong, mais aussi Francfort, Paris, la Randstad, Bruxelles, Milan ou Madrid, y jouent un rôle majeur. Ces métropoles «pilotes» l'économie mondiale à travers les institutions internationales, les banques, les grandes entreprises internationales qui y ont établi leurs fonctions centrales de commandement et de contrôle et grâce aux technologies d'information et de communication. Dans les toutes prochaines années, les principales métropoles asiatiques feront partie de cette armature mondiale.

4.3 Le processus d'européanisation: 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. La réalisation du marché unique, encore en cours, l'arrivée de l'euro et l'élargissement contribueront encore longtemps et fortement au phénomène d'intégration et de dispersion de l'activité économique sur le territoire européen. Plus les frontières nationales disparaissent, plus se développera une tendance naturelle au renforcement de pôles économiques à l'échelle continentale. L'organisation progressive de pôles inter-régionaux et, le cas échéant, transfrontaliers (Copenhague-Malmö, Limbourg néerlandais-Limbourg belge-Aix-la-Chapelle, métropole lilloise française et belge) montre que le développement économique ignorera de plus en plus les frontières politiques et administratives, héritées de l'histoire et souvent artificielles.

4.4 Les aires métropolitaines sont les principaux lieux de la recherche, de l'innovation et de la création de nouvelles activités. Elles concentrent les activités à haute valeur ajoutée, notamment les services aux entreprises. Les technologies de l'information et de la communication y jouent un rôle primordial. La dynamique économique se concrétise principalement dans les régions métropolitaines qui sont les lieux privilégiés pour l'innovation, la société de la connaissance et la formation.

4.5 Ces aires sont reliées entre elles par toutes sortes de réseaux physiques et virtuels, en fonction du volume et de l'importance des noyaux économiques dans les différentes régions. Ce processus tend à s'élargir et à s'intensifier. La politique européenne des transports (Transport European Networks) favorise à juste titre ces réseaux tout comme la libéralisation du secteur aérien.

4.6 La stratégie de Lisbonne, en faveur d'une économie compétitive fondée sur la connaissance en tenant compte de la cohésion sociale et de la durabilité, revêt une signification particulière. Sa mise en œuvre pourrait constituer une nouvelle mission pour les aires métropolitaines.

4.7 Cette nouvelle mission est en partie engendrée par l'importance croissante des réseaux dans la société, qui modifient les fondements de la prospérité, attirent de nouveaux investissements et conduisent à de nouvelles approches de l'éducation des jeunes et du marché du travail en général. De même, l'intérêt récent pour les villes et les aires métropolitaines est lié aux nouvelles technologies appliquées, en particulier les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) et les réseaux internet haut débit, qui ont un impact considérable sur

la vie des citoyens et des entreprises. Les TIC sont en train d'influencer largement les structures de production et de services et, par conséquent, elles influencent également l'aménagement des territoires, et l'évolution des villes et des aires métropolitaines.

4.8 L'internationalisation des investissements, la mobilité des cerveaux et l'interaction entre les universités, les instituts de technologie et le secteur privé pourra promouvoir des clusters économiques, le fameux «Porter Diamond». Voilà une base très importante de la société en réseaux «network society» dans laquelle les aires métropolitaines jouent un rôle primordial.

4.9 Les aires métropolitaines sont aussi d'importants pôles culturels, touristiques et de loisirs. Leur patrimoine monumental est un élément majeur de leur histoire et de leur identité. Leurs universités, bibliothèques, musées, théâtres, opéras, salles de concerts, sont des lieux privilégiés de conservation et de diffusion de la culture européenne. Elles jouent un rôle important dans la création et la diffusion de la culture. C'est aussi dans les métropoles que se tiennent les principales rencontres sportives et les concerts de musiques rassemblant les foules.

4.10 Le cosmopolitisme des métropoles est un élément très important pour le développement de l'industrie des médias. L'industrie des médias (presse, édition, radio, télévision, films, vidéo, publicité, télécommunications) et plus généralement les industries de création y sont un secteur d'activité en pleine expansion.

4.11 Des acteurs et des groupes socio-économiques et des organisations culturelles se mobilisent pour réinventer des processus d'intégration et de participation. À côté de l'action des autorités publiques, la société civile joue un rôle très important dans la dynamique urbaine. Dans bien des cas, le succès d'une zone métropolitaine est largement dû à la coopération et à l'interaction des milieux publics et privés.

4.12 Cette coopération et l'interaction des milieux publics et privés sont décisives dans le contexte des aires métropolitaines. L'expérience montre qu'elles peuvent se réaliser plus facilement et plus fructueusement au niveau de grands ensembles territoriaux qu'au niveau national. L'échelle de l'aire métropolitaine est en principe l'échelle adéquate pour définir avec tous les acteurs concernés les objectifs de l'aménagement d'une région urbaine et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les atteindre.

4.13 Contrairement à la tendance observée aux États-Unis, les villes européennes se développent aujourd'hui à la fois comme ville et comme agglomération. Les centres-villes ont toujours la fonction de noyau d'activité et lieu de rencontre. Les métropoles jouent également un rôle crucial dans le renforcement d'un modèle de société européenne.

4.14 L'économie européenne se trouve dans une importante phase de transition avec le processus d'élargissement et d'intégration du marché unique. Ce processus provoque le double jeu de compétition et de partenariat entre les territoires, notamment entre les aires métropolitaines. Celles-ci jouent un rôle déterminant dans ces jeux complexes. L'absence de gouvernement à l'échelle des aires métropolitaines est une faiblesse pour définir et mettre en œuvre des stratégies de développement économique compétitives et des actions de partenariat.

5. Aspects sociaux spécifiques

5.1 Les grandes villes connaissent, de manière plus accentuée que dans d'autres territoires, de sérieux problèmes de cohésion sociale et de déséquilibre territorial. Les Aires Métropolitaines peuvent être des lieux exemplaires de rétablissement des équilibres sociaux et territoriaux dans l'Union européenne. Cependant en toutes hypothèses, ces améliorations ne peuvent être réalisées que si leur développement économique est assuré de manière durable.

5.2 Chaque aire métropolitaine a des caractéristiques qui lui sont propres. Cependant, hormis les différences en termes de culture et de développement social et économique, on observe des phénomènes similaires dans toute l'Europe. Heureusement, dans la plupart des cas, les acteurs publics et privés sont de plus en plus conscients de la nécessité d'améliorer les conditions de vie et de travail de tous. Il faut cependant admettre qu'il reste souvent beaucoup de chemin à parcourir.

5.3 Lorsque la restructuration économique a déjà eu lieu, ou est en cours, le passage d'un cycle économique à un autre a conduit, ou conduit encore, à un chômage important, notamment chez les jeunes et les plus de 50 ans. Ce processus concerne notamment les aires métropolitaines. Il convient également de noter que ce processus conduit souvent à la création d'activités totalement nouvelles qui engendrent des emplois mieux adaptés à l'avenir.

5.4 La restructuration économique implique également des délocalisations, en particulier des activités de main d'œuvre, ce qui tend à provoquer du chômage structurel dans les régions de mono-industrie. Ce phénomène se présente, le cas échéant, aussi dans des aires métropolitaines, qui, elles, disposent d'ailleurs souvent d'une capacité de changer leur base économique. Dans ces processus de modernisation on voit souvent la transition d'une base industrielle lourde vers une société de services et de hautes technologies, par exemple dans les régions de Bilbao, Lille ou de RhinRuhr.

5.5 L'Union fait face à un afflux de plus en plus important de migrants provenant de pays tiers. Bien qu'il existe des différences significatives dans la façon dont les pays et les villes intègrent les immigrants, l'Europe dans son ensemble doit indéniablement relever un énorme défi en la matière et les aires métropolitaines en sont un excellent exemple. Le CESE a demandé à plusieurs reprises dans ses avis que l'Union se dote d'une législation commune en matière d'immigration et d'asile. L'Union absorbera de nouveaux migrants économiques pour des raisons démographiques, sociales et liées à l'emploi⁽¹⁾. Il s'agira tant de personnes très qualifiées que peu qualifiées. La législation communautaire doit promouvoir l'immigration légale et endiguer l'immigration clandestine. Par ailleurs, l'Union doit favoriser l'intégration des migrants dans la société d'accueil et éviter les discriminations⁽²⁾.

5.6 Dans de nombreuses villes et aires métropolitaines, l'on assiste à une concentration de migrants qui éprouvent de graves difficultés à accéder à des emplois de qualité en raison de leur manque de qualifications professionnelles, de leur mauvaise connaissance de la langue, des discriminations sociales et de l'absence de politique d'intégration. Cette situation conduit à des inégalités en matière de revenus et, par consé-

quent, d'accès aux logements et aux services publics, y compris l'éducation et la santé. Il convient de prêter de plus en plus attention aux quartiers pauvres gravement touchés par ce problème.

5.7 La métropolisation entraîne souvent l'accroissement des inégalités sociales et l'aggravation des disparités spatiales. Des groupes sociaux défavorisés, parmi lesquels un grand nombre de jeunes chômeurs et de personnes âgées à bas revenus, se concentrent dans certains quartiers cumulant de nombreux désavantages. L'exclusion des populations défavorisées et la qualité insuffisante des services publics dans ces quartiers s'auto-alimente au point de déboucher sur des trappes dont il est quasiment impossible de s'extraire. Souvent les forces d'exclusion urbaine sont cumulatives, même lorsque des politiques de requalification de ces quartiers en crise ont été menées pendant de nombreuses années. Pour être mise en oeuvre avec la plus grande chance de succès une action à grande échelle, coordonnée au niveau de l'aire métropolitaine, est nécessaire.

5.8 La sécurité dans les aires métropolitaines est souvent devenue une question préoccupante qui peut avoir des répercussions importantes sur la cohésion sociale et le développement équilibré. Paradoxalement, le atouts et les caractéristiques démographiques des aires métropolitaines surexposent à certains risques. D'une part, leur fonctionnement systémique peut être fragilisé par toute atteinte de l'un de leurs éléments vitaux liée à un fait, même minime, d'insécurité. D'autre part, les caractéristiques métropolitaines favorisent les flux de population et de marchandises propices au développement d'activités illégales en liaison avec des réseaux de criminalité nationaux ou internationaux. Elles peuvent faciliter la présence de mouvances activistes en offrant un anonymat, une logistique et une base de recrutement. Les centres névralgiques des métropoles sont les cibles privilégiées de nouvelles formes de terrorisme. Ces évolutions sont préoccupantes dans le contexte politique international actuel.

5.9 La préservation de l'environnement et le respect des objectifs du développement durable sont d'autres défis auxquels sont confrontées les aires métropolitaines. Elles doivent respecter les engagements internationaux: protocole de Kyoto, Agenda 21, traité de Maastricht, programme communautaire sur le développement soutenable de 1993 et 1998. Et, pour cela, rendre compatible le développement économique et la protection de l'environnement qui peuvent se renforcer mutuellement à travers l'organisation du développement urbain (systèmes de transport, création de zones d'habitat, gestion des déchets et des eaux usées, réduction du bruit, protection du centre historique, protection du patrimoine naturel et agricole, ...).

5.10 La croissance rapide d'un certain nombre d'aires métropolitaines associée à l'élargissement et l'intensification de leurs économies constitue un défi en termes d'infrastructures et de transports publics et privés. Pour des raisons environnementales aussi bien qu'économiques la congestion réclame des solutions technologiques avancées. Toutes politiques environnementales impliquent des coûts élevés pour les secteurs privé et public. Les financements publics sont en général insuffisants et jusqu'à maintenant le succès des partenariats public-privé est modeste.

(1) COM(2003) 336 final «Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi».

(2) Avis CESE sur «Immigration, intégration et emploi», JO C 80 du 30.03.2004, p. 92.

5.11 Les problèmes dans les aires métropolitaines sont encore aggravés lorsque la gestion administrative de ces zones ne suit pas le rythme du développement économique et de l'accroissement de la population, du nombre de logements et de déplacements quotidiens pour aller au travail. Dans les aires métropolitaines, la gestion administrative est souvent digne d'une époque révolue, ce qui empêche un bon fonctionnement de l'administration et, par conséquent, la mise en place d'une politique économique efficace. Une bonne coordination entre la gestion administrative et les acteurs économiques, et plus largement, entre le public et le privé, est un préalable pour la bonne gouvernance des aires métropolitaines.

5.12 Il existe, à cet égard, une grande diversité de situations. Parfois, l'aire métropolitaine est plus petite que la zone administrative à laquelle elle appartient. Plus fréquemment, elle s'étend sur plus d'une zone administrative. Une aire métropolitaine comporte presque toujours plusieurs communes ou autres unités administratives. La plupart des pouvoirs publics (régionaux et nationaux) considèrent ces situations comme un état de fait et non comme un sujet se prêtant à la discussion.

5.13 Chaque gouvernement met en place ses propres méthodes pour rechercher des solutions. Les grandes villes tentent d'échanger leurs expériences mais il n'y a trop peu des consultations et d'échanges au niveau de l'Union pour promouvoir les comparaisons ou les bonnes pratiques.

5.14 Si les phénomènes décrits ci-dessus sont caractéristiques des aires métropolitaines, l'on observe de grandes différences dans la façon dont chaque zone les gère. Nombreux sont les exemples de gouvernements régionaux, généralement appuyés par le gouvernement national et associés au secteur privé et à la société civile organisée, qui influencent le cours des événements et créent un nouveau modèle pour l'avenir. La réalisation de ces politiques améliore les conditions socio-économiques et ces régions deviennent nettement plus compétitives et socialement mieux adaptées. L'Union européenne devrait se servir de ces exemples pour instaurer des consultations afin de déterminer les meilleures pratiques et pour débattre de la façon dont l'UE elle-même pourrait améliorer la situation en fonction des moyens dont elle dispose.

6. Les données européennes régionales et les aires métropolitaines

6.1 Le système statistique européen s'est développé en fonction des politiques européennes. Ainsi, on connaît le nombre de bovins et de porcs par région grâce à la PAC. Mais l'on ignore l'emploi ou la valeur ajoutée par secteur d'activité des grandes villes et de leur sphère d'influence économique, en raison de l'absence de politique ad hoc, mais aussi de la faiblesse des moyens que l'Europe a consacré jusqu'à une période récente à la statistique urbaine. L'unité villes-régions d'Eurostat ne comprend que 5 personnes. Les moyens dont dispose Eurostat sont sans commune mesure avec l'importance de sa mission.

6.2 Les études socio-économiques comparatives sur les régions métropoles portant sur l'ensemble du territoire européen, menées par les institutions en charge du développement économique et de la promotion des territoires régionaux, les universités, les consultants ou la Commission européenne, ne sont souvent que des descriptions assez vagues et incomplètes.

En effet, elles sont fondées sur les statistiques régionales publiées par Eurostat. Ces dernières présentent l'avantage d'être disponibles dans des définitions statistiques harmonisées à l'échelle européenne. Mais elles présentent aussi un inconvénient majeur: le découpage régional d'Eurostat, la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (ou NUTS), est un patchwork d'unités administratives nationales. Ces délimitations correspondent à l'histoire politique et administrative de chaque pays. Sauf exceptions, elles sont géographiquement inadéquates pour appréhender et comparer de manière fiable les réalités économiques, sociales et environnementales des aires métropolitaines à l'échelle européenne. Le découpage NUTS n'a pas été conçu pour cela.

6.3 Les statistiques d'Eurostat ne permettent donc pas d'assurer un suivi de la population, des activités, du chômage ou de la production des aires métropolitaines et, par conséquent, d'évaluer et de comparer de manière fiable des indicateurs stratégiques tels que: le rythme de croissance de la population, de la valeur ajoutée de la production, de l'emploi, du chômage ou de la productivité globale par emploi. L'examen des résultats des études sur les soi disant régions métropoles réalisées par des consultants privés ou par des institutions publiques nationales montre que l'absence de données fiables, et comparables géographiquement, peut conduire à des conclusions non seulement erronées mais parfois contradictoires sur les évolutions socio-économiques «observées» dans les régions métropoles européennes (par exemple, en ce qui concerne l'évolution de la productivité dans une même région).

6.4 L'absence de données sur l'évolution socio-économique des régions et aires métropolitaines en Europe est une situation préjudiciable pour deux raisons principales:

6.4.1 Les aires métropolitaines sont les moteurs de la croissance. L'activité économique qu'elles génèrent et les avantages qui en découlent se diffusent vers les autres centres urbains situés dans chaque pays. Pour tirer le meilleur parti des contraintes et opportunités liées aux modifications de l'environnement international, il est nécessaire que les aires métropolitaines puissent disposer d'une évaluation régulièrement actualisée de leurs performances à l'échelle européenne.

6.4.2 Il est aussi souhaitable qu'il y ait au niveau européen des analyses et des comparaisons fiables des aspects importants, parmi lesquels les problèmes d'immigration, qualité du travail, de pauvreté et d'exclusion, d'environnement, de sécurité et d'autres.

6.5 Les États-Unis, depuis plusieurs dizaines d'années, produisent pour leurs 276 aires métropolitaines un grand nombre de données comparables très récentes mises à la disposition de tous sur des sites internet⁽¹⁾. En Europe, chaque pays ayant ses propres définitions des villes (et parfois des métropoles), il est certes plus difficile d'avoir une définition commune des aires métropolitaines. Considérant qu'il est maintenant devenu important dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne de pouvoir disposer de données fiables et comparables sur les aires métropolitaines européennes le CESE estime que le moment est venu que celles-ci soient délimitées par Eurostat en liaison avec les Instituts nationaux de statistiques et que de nombreuses données soient produites dans ces limites.

(1) <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

6.6 L'audit urbain II lancé par la Commission européenne, en cours de réalisation, produira des données sur les conditions de vie de la population dans 258 villes et agglomérations. Ce projet représente un progrès important pour alimenter les réflexions sur la cohésion sociale. Cependant, il ne permettra pas la production d'indicateurs socio-économiques comparables à l'échelle européenne sur les régions métropolitaines. En effet, les indicateurs sont évalués à l'échelle des villes et des agglomérations urbaines de chaque pays dans leur définition nationale. De plus, les indicateurs pour Londres, Paris et Berlin seront évalués dans les limites des régions administratives respectives (Greater London, Île-de-France et Land de Berlin).

6.7 Le projet ORATE (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen) vise à améliorer la connaissance du territoire. Mais il bute, notamment, sur le manque de données économiques à l'échelle communale, mais aussi au niveau NUTS 3, sur l'ensemble du territoire européen. Il a le mérite de mettre très bien en évidence les très nombreuses lacunes du système statistique européen.

6.8 Toutes les observations ci-dessus conduisent à souligner que pour Eurostat soit en mesure de produire les données urbaines et métropolitaines fiables et comparables il doit disposer des moyens budgétaires et humains supplémentaires nécessaires.

6.9 Une étude récente présentant des données de l'Enquête Européenne sur les Forces de Travail dans les limites des Aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants de l'Europe du nord ouest mérite d'être connue⁽¹⁾. Elle montre que pour des métropoles de grande taille, délimitées avec des critères communs, il est possible à coût marginal de produire de nombreuses données socio-économiques comparables à l'échelle européenne en exploitant une enquête réalisée annuellement par les Instituts nationaux de statistiques et coordonnée par Eurostat. A titre expérimental, il est souhaitable que cette étude puisse être étendue aux autres grandes métropoles européennes.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Depuis une dizaine d'années des analyses et des discussions sont en cours dans plusieurs États membres ainsi qu'au niveau régional sur la réalité nouvelle que représentent les aires métropolitaines en Europe. Bien que ces aires se manifestent plus visiblement au niveau national et international qu'auparavant, leur rôle dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne n'a pas encore été reconnu.

7.2 Les aires métropolitaines sont les territoires clés pour la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne — économiques, sociaux et environnementaux. Elles sont, en effet, les principaux territoires pour la formation, la recherche, l'innovation, les technologies de pointe, la création d'activités nouvelles et la promotion de l'esprit d'entreprise. Elles sont aussi les princi-

aux nœuds de transport et de télécommunication, ce qui facilite la mise en réseaux des entreprises, des universités et des centres de recherche. Le CESE souligne qu'une meilleure mobilisation du potentiel de croissance économique de l'Europe nécessite le concours actif de tous les acteurs publics et privés qui oeuvrent au développement économique durable des aires métropolitaines. Autrement dit, étant donné le rôle joué par les aires métropolitaines en Europe, les objectifs de la stratégie de Lisbonne ne pourront pas être atteints s'ils ne sont pas réalisés dans les aires métropolitaines.

7.3 Une des raisons principales pour lesquelles cette évolution n'attire pas suffisamment l'attention dans les milieux gouvernementaux, est lié au fait que les limites des régions politico-administratives ne correspondent que rarement aux limites géographiques des aires métropolitaines. Par conséquent, sauf quelques exceptions, aucune donnée fiable et comparable à l'échelle européenne permettant de décrire la situation socio-économique et les dynamiques à l'œuvre dans les aires métropolitaines n'est disponible.

7.4 Le CESE souligne qu'il est de l'intérêt de l'Union que:

- les aires métropolitaines des 25 pays de l'Union soient définies,
- qu'un ensemble de données pertinentes soit produit chaque année sur ces territoires, notamment les données des Enquêtes Européennes sur les Forces de Travail,
- que les principaux indicateurs de la stratégie de Lisbonne soient évalués pour ces territoires,
- que soit identifiées dans ces territoires les grappes d'activité (clusters) à haute valeur ajoutée,
- que régulièrement un rapport présentant la situation socio-économique des aires métropolitaines et leur positionnement soit présenté par la Commission.

7.5 La production de ces informations et leur mise à disposition de tous devrait avoir les conséquences fructueuses suivantes:

- contribuer à la reconnaissance des aires métropolitaines et à l'approfondissement de la connaissance sur leur réalité sociale, économique et environnementale,
- faciliter l'évaluation des atouts et faiblesses de ces territoires à l'échelle européenne,
- améliorer la définition et la mise en œuvre de politiques tant européennes que nationales en les adaptant aux caractéristiques particulières des territoires,
- fournir aux gouvernements régionaux et locaux l'évaluation du positionnement concurrentiel de leurs territoires à l'échelle européenne, évaluation qui fait aujourd'hui défaut ou qui est établie à grand prix sur des bases incertaines,

⁽¹⁾ Étude réalisée dans le cadre du programme INTERREG II par GEMACA (Group for European Metropolitan Comparative Analysis). Publiée dans les Cahiers de l'IAURIF n° 135, www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm.

- enrichir le débat sur la politique régionale européenne en facilitant le dialogue entre toutes les parties prenantes sur des bases objectives,
- fournir au secteur privé des informations utiles à la définition pertinente des stratégies d'entreprises.

7.6 Le CESE soutient fortement la proposition faite par METREX en 2003 de création d'un programme européen consacré aux aires métropolitaines ⁽¹⁾. Un tel programme, METROPOLITAN, pourrait être un forum de rencontres et d'échanges de vue. Il pourrait aussi inclure des groupes de travail chargés d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques dans les domaines qui sont traités dans cet avis.

7.7 Le CESE se félicite de l'importance donnée à la «compétitivité» et le lien établi entre la politique régionale nouvellement définie et la stratégie de Lisbonne dans le Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale, ce qui revêt une signification particulière pour les aires métropolitaines. Pour elles, certains objectifs sous le titre «compétitivité» et «connaissance» pourront être soutenus par le Fonds européen de développement régional.

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2004.

7.8 Le CESE estime indispensable la création d'une cellule «Aires métropolitaines» au sein d'Eurostat chargée de produire annuellement les données mentionnées ci-dessus.

7.9 Les difficultés pouvant être rencontrées pour définir les limites géographiques de toutes les aires métropolitaines et produire des informations et données comparables ne pourront pas justifier une éventuelle inaction. C'est pourquoi le CESE suggère qu'un programme pilote, répondant aux recommandations présentées ci-dessus, soit lancé sur un nombre limité d'aires métropolitaines dans les meilleurs délais. Il suggère également que ce programme pilote soit réalisé en partenariat entre la DG politique régionale, Eurostat, les instituts nationaux de statistiques et les métropoles concernées.

7.10 Le CESE espère que les Institutions européennes partageront les orientations présentées dans cet avis. C'est pourquoi le CESE estime souhaitable que, parallèlement à la création d'un forum rassemblant les aires métropolitaines et la Commission, la présentation de la situation de ces aires figure aussi sur l'ordre du jour du Conseil Compétitivité et du Conseil informel sur l'Aménagement du Territoire et des questions urbaines.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ METREX — The network of European Regions and Areas – Principaux objectifs proposés pour programme européen METROPOLITAN:

- 1 — reconnaître le rôle important des métropoles en Europe,
- 2 — soutenir la création d'une gouvernance métropolitaine efficace,
- 3 — soutenir la définition par toutes les parties prenantes de stratégies métropolitaines intégrées,
- 4 — soutenir les politiques métropolitaines visant au renforcement de leur compétitivité, leur cohésion sociale et territoriale.