
Quelle aide à la décision des acteurs locaux face à la métropolisation ?

Rapport de stage – Septembre 2016

Maryame Amarouche

Sous la direction de : M. Samuel Widmer, M. Alexandre Moine

Master 2 Aménagement et Gouvernance des Pays du Sud

Résumé.....	4
Remerciements.....	5
Table des abréviations.....	6
Introduction.....	7
1. Présentation de la structure et point sur le stage	7
2. Objet de recherche	7
3. Quid de la notion de métropolisation ?	14
Traitement des résultats de l'enquête.....	18
I. Enjeux territoriaux du Nord Franche-Comté	18
1. Un territoire qui concentre les forces productives	18
2. La mise en réseau des équipements, facteur du renforcement des liens au sein du territoire.....	21
3. Un territoire au positionnement avantageux, mais peu lisible aux échelles régionale et nationale	26
Conclusion Partielle	28
II. Quid de la métropolisation du Nord Franche-Comté ?	30
1. Le phénomène de métropolisation	30
2. Le pôle métropolitain de l'Aire Urbaine.....	33
Conclusion partielle	36
III. Zoom sur les stratégies d'aide à la décision.....	37
1. État des lieux de l'aide à la décision dans le NFC	38
2. Agir dans et avec le pôle	42
Conclusion partielle	45
Conclusion	47
Bibliographie.....	49
Table des figures	50
Table des matières.....	51

Résumé

La présente étude porte sur la structuration de l'espace métropolitain du Nord Franche-Comté (NFC) et vise à recueillir les perceptions des acteurs participant à sa construction. Dans le cadre de cette réflexion, l'objectif est de comprendre le phénomène de métropolisation afin d'identifier la manière la plus efficiente pour l'agence, en tant qu'acteur d'aide à la décision, d'alimenter la réflexion à l'échelle locale et d'accompagner les décideurs dans leur prise de décision politique. Pour ce faire, nous avons rencontré différents acteurs, techniciens et élus, du NFC. En questionnant l'aide à la décision dans le cadre de la structuration du pôle métropolitain Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle, nous avons enfin tenté d'identifier les possibilités d'action de l'agence de prendre part à la construction de ce projet de territoire.

Mots clés : aide à la décision, métropolisation, pôle métropolitain, gouvernance

Remerciements

Je souhaite particulièrement remercier Alexandre Moine d'avoir accepté d'encadrer ce stage et de m'avoir laissé libre de mes choix tout en prodiguant les bons conseils.

Je remercie également Pierre Lavergne et Samuel Widmer de m'avoir accordé leur confiance en me donnant cette opportunité et avec Helene Rossignol et Charles Bergounioux pour le suivi, le soutien et les nombreux conseils tout au long du stage.

Un grand merci à Raphael Zaugra, Nathalie Demuth, Natalie Fernandez et Celyne Thuot qui ont suivi les péripéties de cette étude. Je souhaite également remercier l'ensemble des collaborateurs de l'agence pour leur accueil et pour les nombreux et riches échanges que j'ai pu avoir avec chacun.

Enfin mes remerciements vont aux enquêtés qui ont eu la gentillesse de m'accorder de leur temps et de répondre à mes questions.

Table des abréviations

AUTB : Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort

CAB : Communauté d'Agglomération de Belfort

Codev : Conseil de développement

M2A : Mulhouse Alsace Agglomération

PMA : Pays de Montbéliard Agglomération

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SGAR : Secrétariat Général aux affaires Régionales

SMAU : Syndicat Mixte de l'Aire Urbaine

THNS : Transport à Haut Niveau de Services

Introduction

1. Présentation de la structure et point sur le stage

L'Agence de Développement et d'Urbanisme (ADU) du pays de Montbéliard est une structure associative créée en 1990, qui a pour rôle de produire une expertise dans les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial. La structure montbéliardaise se scinde en deux pôles : un pôle planification et un pôle ressources et observatoire. Le premier a pour mission d'assurer l'aide à la maîtrise d'ouvrage par le suivi d'études dans le cadre de documents stratégiques et de planification : PLU, SCOT. Le second pôle a d'une part, pour mission d'observer et d'initier les débats autour des évolutions du territoire. D'autre part, a vocation à alimenter les études et projets des collaborateurs de l'agence et de fournir aux décideurs locaux, les informations et outils pour les accompagner dans leur réflexion et prise de décision. Plus spécifiquement, l'observatoire stratégique dans lequel s'inscrit cette étude, développe deux échelles de réflexion complémentaires, une à l'échelle du Nord Franche-Comté (NFC) et une seconde dite « stratégique » qui repositionne ce territoire par rapport à une échelle plus vaste : le Sud-Alsace, la région jurassienne et bâloise et plus largement favorise une approche comparative à l'échelle nationale.

La présente étude tente de se positionner au croisement des deux échelles et ainsi de faire le lien entre l'observatoire stratégique et l'observatoire du NFC. Durant le stage, la principale mission a été la préparation et la réalisation d'une enquête auprès des acteurs du territoire : élus et techniciens engagés dans le processus de métropolisation du NFC. Durant le stage, il a été possible d'approcher au contact des collaborateurs de l'agence, les enjeux de l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) ainsi que la constitution, de la mise à jour et de l'utilisation de bases de données. Il m'a de plus été possible de prendre part à l'organisation d'une journée Adu'nable, la conférence a eu lieu le 31 mai 2016 et portait sur les enjeux et perspectives du Sillon-Lorrain permettant ainsi de nourrir la réflexion de la construction du pôle Belfort-Héricourt-Montbéliard-Delle. Plus largement, la structure permet à tous de prendre part aux nombreuses réflexions et débats internes à la vie de l'entreprise, ce qui a été particulièrement utile pour comprendre les contraintes que connaissent les agences.

2. Objet de recherche

i. Contexte et problématique

Notre réflexion prend place dans un contexte de fortes transformations. D'un point de vue règlementaire, premièrement, un nouveau découpage régional entre en vigueur pour faire fusionner

la région Franche-Comté avec la région Bourgogne malgré les volontés locales du Nord-Franche-Comté de s'associer à l'Alsace. Deuxièmement, la loi NOTRe qui encourage l'intercommunalité notamment en relevant le seuil minimum de population de 5 000 à 15 000 habitants forçant ainsi les intercommunalités à intégrer plus de communes. Cela a conduit sur notre territoire à l'approbation de nouveaux schémas de coopération intercommunale négociés avec les acteurs locaux conduisant à la fusion de plusieurs communautés de communes (Figure 2 les périmètres des intercommunalités du Nord Franche Comté au 1er janvier 2017). Enfin, s'ajoute l'historique de la coopération au sein du territoire, faite d'avancées, de réussites, mais également de conflits et de désaccords.

Au sein de l'agence, l'organisation a évolué favorisant dans le cadre de l'observatoire une approche transversale à l'approche thématique privilégiée par les agences d'urbanisme. Ce changement méthodologique vise à accompagner la complexification croissante des problématiques locales. L'enjeu étant de pouvoir identifier les principales problématiques du territoire, les besoins des décideurs et de l'ensemble des acteurs locaux participant à la fabrique du territoire. Cette stratégie a vocation à mettre en adéquation les outils proposés avec les besoins des décideurs, notamment dans le cadre des réflexions et de la structuration du projet de pôle métropolitain pour l'Aire urbaine et d'autre part de renforcer sa position d'acteur d'aide à la décision. **L'objectif de cette recherche est dès lors d'identifier dans quelle mesure l'observatoire stratégique métropolitain peut répondre aux besoins des acteurs locaux dans le cadre de la réflexion et de la structuration de ce projet métropolitain ?**

ii. Terrain

Les premiers temps de notre étude, dans le cadre d'échanges au sein de l'agence et des lectures exploratoires, notre intérêt s'est porté sur le périmètre du NFC même s'il n'a pas de délimitation administrative stricte. Usuellement, les acteurs font référence à un territoire qui embrasse le Territoire de Belfort, la partie Nord du département du Doubs, ainsi que la partie Est du département de la Haute-Saône. Si notre réflexion est à cette échelle, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 a fait émerger plusieurs pôles métropolitains, dont le projet de pôle métropolitain pour l'Aire Urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle qui tente de rassembler le NFC. Sa création est débattue depuis plusieurs années mais tend à prendre forme notamment par la constitution au printemps 2016 d'un comité de préfiguration. Dans ce contexte, il nous a semblé pertinent de questionner la métropolisation de ce territoire ce qui nous a alors conduit à nous intéresser à ce projet et à nous référer à son périmètre qui semble faire consensus pour les acteurs du territoire.

Le Pole métropolitain de l'Aire-urbaine, une affaire de longue date

Le projet de pôle métropolitain Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle est l'aboutissement d'un long processus qui a tenté d'institutionnaliser un espace métropolitain dit Rhin-Rhône. Ce projet métropolitain regroupant les principales grandes villes entre Lyon et Strasbourg.

Si celui-ci n'a pas abouti, à l'échelle de la Franche-Comté et principalement du Nord de la région des volontés de coopération se sont concrétisées d'une part via l'association Aire-urbaine 2000, puis le Syndicat Mixte de l'Aire Urbaine et semble aujourd'hui se poursuivre dans le cadre du pôle métropolitain, dont la première phase embrasse le périmètre de l'Aire urbaine.

Deux autres phases sont par ailleurs prévues à long terme. D'une part, l'intégration des territoires de la zone d'emploi (ci-dessous en vert). D'autre part, la troisième phase vise une plus grande coopération avec la république et Canton du Jura ainsi qu'un rapprochement avec le sud Alsace et plus spécifiquement Mulhouse.

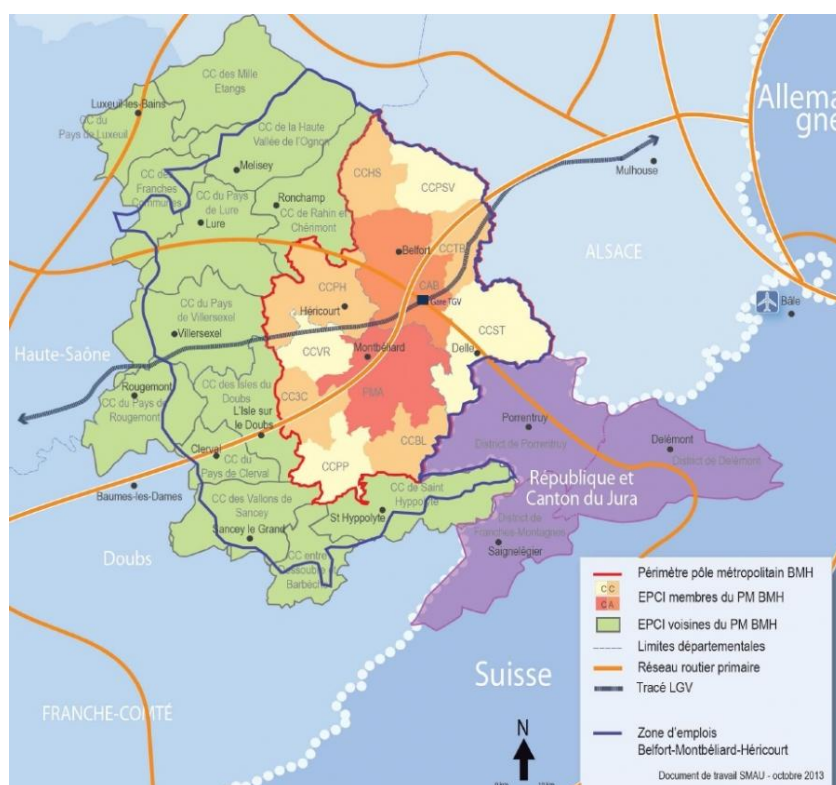


Figure 1 Les trois phases du pôle Métropolitain

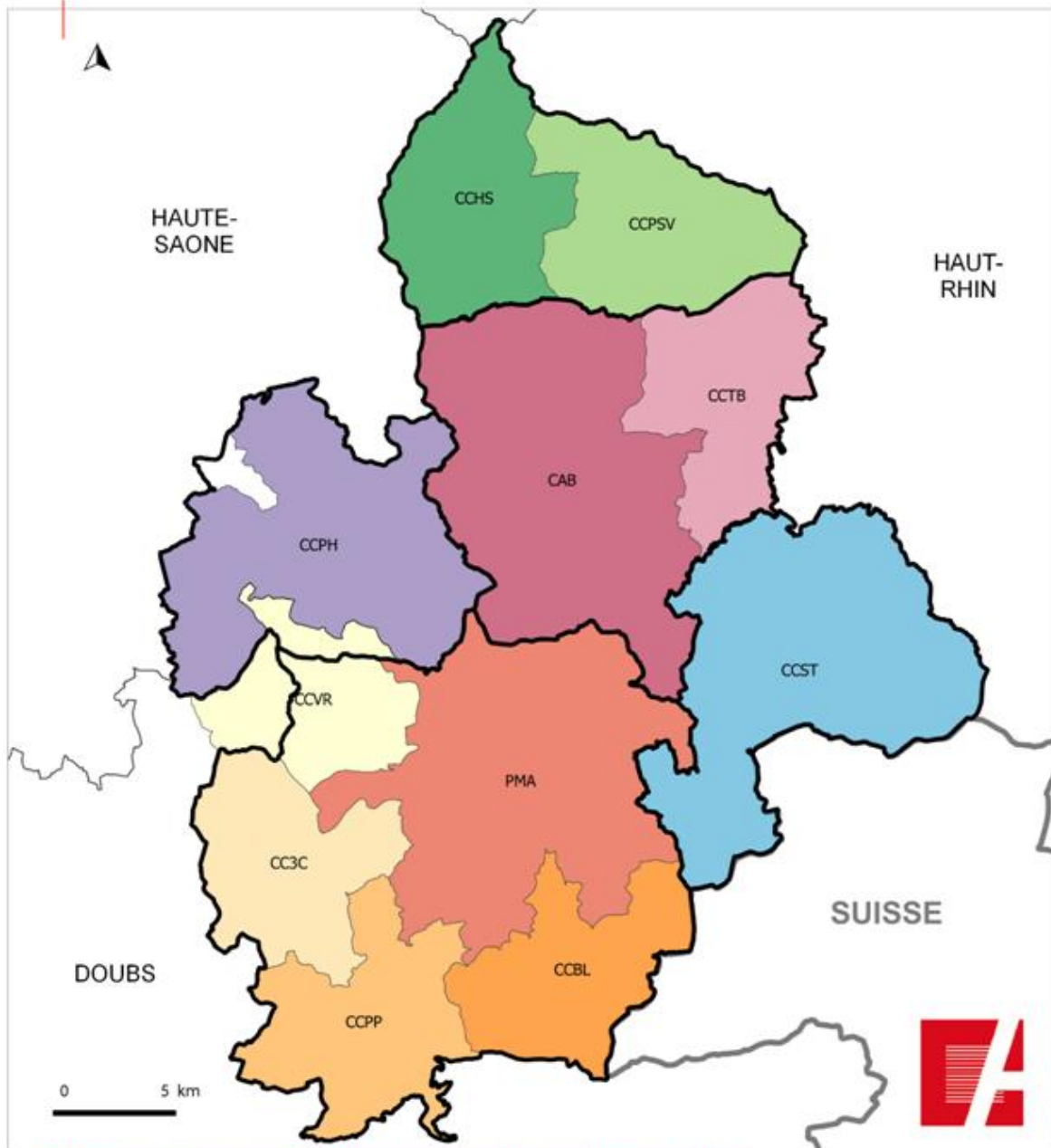
Notre réflexion prend place dans une période d'instabilité car dans le sillon de la loi NOTRe, bien qu'elle affecte peu le périmètre du pôle, plusieurs EPCI fusionneront au 1^{er} janvier 2016 et constitue

la priorité des EPCI membres du futur pôle. Par département les changements sont :

- Pour le département du territoire de Belfort : les Communautés de Communes (CC) de la Haute-Savoire et du Pays Sous-vosgien fusionnent pour former une seule communauté de communes, la CC Tilleul-Bourbeuse rejoint la Communauté d'Agglomération de Belfort.
- Pour le département du Doubs : Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) intègre : les CC des Balcons du Laumont, les 3 cantons et Pont de roide. La CC de la vallée du Rupt se scinde, une partie des communes rejoindra PMA et une autre partie la CC du Pays d'Héricourt ou celle des Isles-du-Doubs.
- Pour le département de la Haute-Saône : La CC du Pays d'Héricourt intègre une partie de la communauté de communes de la vallée du Rupt, ainsi qu'une commune de la communauté Rahin et Chérimont. Ci-après la nouvelle carte des intercommunalités.

Voir ci-dessous la carte des nouvelles intercommunalités (Figure 2 les périmètres des intercommunalités du Nord Franche Comté au 1er janvier 2017)

Intercommunalités du pôle métropolitain Nord Franche-Comté au 1er janvier 2017



Source: Arrêtés préfectoraux des 21 et 29 mars 2016 portant approbation des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale de Haute-Saône, du Doubs et du Territoire de Belfort |
Fond cartographique: IGN, BD Topo, 2013 | Traitement: SIG ADU (réalisation: ADUIM, 2016)

Modification des intercommunalités du Nord Franche-Comté après application des SDCI

Département du Doubs

- CA du Pays de Montbéliard
- CC des Balcons du Lomont
- CC du Pays de Pont-de-Roide
- CC des Trois Cantons
- CC de la Vallée du Rupt

Département du Territoire de Belfort

- CA Belfortaine
- CC du Tilleul et de la Bourbeuse
- CC de la Haute Savoureuse
- CC du Pays sous Vosgien
- CC du Sud Territoire

Département de Haute-Saône

- CC du Pays d'Hericourt
- EPCI au 1er janv. 2017

Figure 2les périmètres des intercommunalités du Nord Franche Comté au 1er janvier 2017

i. Méthodologie

La méthode mobilisée au sein de cette étude a été fixée en amont du stage. Les années précédentes le sujet avait été traité en privilégiant un axe plus technique, la volonté a été dans le cadre de ce stage de mobiliser une approche plus qualitative. Les premières semaines du stage ont permis de préciser la méthodologie, nous avons convenu d'une enquête par entretiens semi-directifs basée sur un guide d'entretien non-communicé aux enquêtés. Cette méthode permet d'échanger avec les enquêtés et de recueillir leurs perceptions. Elle favorise des réponses approfondies et argumentées, ce qui correspond aux objectifs identifiés par l'agence en amont du recrutement. Cette méthode permet en-outré à l'enquêteur de maîtriser le déroulé de l'entretien tout en récoltant les perceptions et connaissances des enquêtés dans le cadre d'un échange dynamique.

La seconde étape a été de cibler les enquêtés, nous avons souhaité rencontrer tout d'abord les techniciens car ils sont plus accessibles et qu'ils ont une expertise du territoire. L'objectif était de bénéficier de leurs connaissances du territoire pour affiner nos questionnements et mieux appréhender les problématiques locales avant de rencontrer les élus. Ainsi nous avons principalement ciblé les différentes institutions jouant un rôle d'aide à la décision au sein des différents échelons territoriaux : les agents des EPCI, les services régionaux et départementaux, les services de l'État et les agences d'urbanisme. Nous avons ensuite au sein des institutions ciblé des chargés de mission en aménagement, en prospective ou en stratégie territoriale, ou des membres de la direction.

Nous avons dans un second temps, pris contact avec les élus locaux. Nous avons ainsi souhaité enquêter les représentants des principaux EPCI de l'Aire urbaine, le délai de réalisation de l'enquête nous a conduit à cibler les principaux EPCI fusionnés dans le cadre de la loi NOTRe (les noms de ces nouveaux EPCI n'ont pas encore été fixés) soit : la CAB, PMA, la CC de la Haute-Savoire, la CC du Sud-Territoire, la CC d'Héricourt. Si le délai de réponse des enquêtés était plus long que pour les techniciens, nous sommes tout de même parvenu à rencontrer une grande partie des personnes ciblées. Toutefois, compte tenu de la gouvernance complexe de ce territoire ainsi que des nombreux évènements, notamment la constitution des comités de préfiguration des futures intercommunalités et du pôle métropolitain nous faisons l'hypothèse que certains refus ont également pu être motivés par ces événements.

Cette méthode souffre cependant plusieurs limites. Premièrement, elle repose sur l'identification en amont de l'enquête des différents enquêtés, ce qui n'est pas toujours aisé. Nous avons tenté d'être représentatif, cependant d'une part un certain nombre d'interrogés n'ont pas donné suite à nos demandes, d'autre part, l'aide à la décision est portée par une pluralité d'acteurs qu'il n'est pas

toujours aisé d'identifier. Il est certes possible d'étoffer cette liste initiale au fur et à mesure de l'enquête cependant le temps imparti relativement court, ne l'a pas permis. Deuxièmement, d'une part l'entretien notamment avec des personnalités élues ou ayant un poste à responsabilités ne permet pas toujours de recueillir leurs réelles perceptions, l'enquêteur se trouve ainsi confronté à des discours préétablis. Dans le cadre de notre étude, cela fut le cas notamment lorsqu'il s'agissait de questions concernant l'actualité du pôle ou les conflits qu'il a pu connaître. D'autre part, les entretiens sont réalisés au nom de l'ADU, ainsi compte tenu de la position de certains acteurs vis-à-vis de l'agence, leurs réponses pouvaient paraître orientées ou traduisaient leur volonté de transmettre un message à la structure. On est ainsi confronté à des stratégies d'instrumentalisation de l'enquêteur, qui se trouve pris dans un jeu d'acteurs qui le dépasse.

Lors des entretiens nous avons eu recours à quelques cartes dans l'objectif de nourrir la réflexion et d'approfondir les échanges. Nous avons principalement mobilisé deux cartes :

- Dynamiques démographiques et économiques, territoire du NFC : cette première carte accompagne la première question de l'entretien et illustre les évolutions démographiques par commune permettant ainsi de discuter la diversité des situations à l'échelle de l'aire urbaine.
- Périmètres et équipements métropolitains, projet de pôle métropolitain NFC : elle accompagne une série de questions sur la métropolisation effective du NFC et cartographie les principaux équipements à portée métropolitaine.
- A cela s'ajoute un fond de carte en conclusion de l'entretien dont l'objectif est de permettre aux enquêtés de faire figurer leur propre vision des dynamiques de métropolisation du NFC.

Si les deux premières cartes ont permis aux enquêtés de donner des détails plus précis sur le territoire, de rebondir sur des éléments présents sur la carte pour répondre, la dernière carte et l'exercice proposé n'ont pas donné beaucoup de résultats. Cependant les enquêtés ont exprimés oralement les éléments qu'ils ne parvenaient pas à cartographier.

Enfin, nous avons initialement identifié l'ajout possible d'un questionnaire en fin d'entretien pour récolter des informations complémentaires, la proposition a été mise de côté, par manque de temps et car *in fine* les entretiens permettaient de recueillir l'ensemble des informations nécessaires.

Afin d'étayer cette réflexion, nous avons souhaité contacter d'autres agences afin de documenter leur expérience de la création d'un pôle métropolitain. Pour ce faire, nous avons opté pour une enquête par entretiens téléphoniques d'une dizaine de minutes et préparé un ensemble de questions. En analysant les stratégies mises en place et l'accompagnement apporté, l'objectif a été d'identifier à l'échelle nationale le rôle joué par les agences dans la création des différents pôles métropolitains, d'identifier les « bonnes pratiques » et de mettre en perspective leurs expériences avec le rôle que

peut potentiellement jouer l'ADU dans le cadre du pôle métropolitain Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle. Afin de cibler les agences, nous avons souhaité nous centrer sur des territoires proches du cas de Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle d'une part d'un point de vue démographique, d'autre part nous avons favorisé des pôles métropolitains réticulaires plutôt que des pôles aréolaires autour d'une grande ville-centre.

Les entretiens se sont déroulés sans grandes difficultés ; la principale difficulté a été de pouvoir échanger avec des personnes qui ont suivi l'historique du pôle tant certains projets sont anciens. Néanmoins, ayant eu les questions quelques jours avant l'entretien, les enquêtés ont tous effectué des recherches pour parvenir à répondre à nos questionnements. Nous avons souhaité diffuser les questions en amont de l'entretien afin de rendre l'échange téléphonique plus fluide et récolter des réponses précises.

Concernant le matériau de recherche, nous avons enregistré l'ensemble des entretiens avec les techniciens, sans que cela ne suscite de réticences. Toutefois pour les élus, seul l'entretien avec le président de l'agence a été enregistré, l'enregistrement paraissait représenter un frein supplémentaire pour parvenir à les mettre en confiance. Pour l'analyse, nous avons convenu de mettre de côté la retranscription au profit d'une prise de notes détaillée, matérialisée sous forme de fiches. Les différents entretiens ont ensuite été classés dans un tableau thématique permettant ainsi de visualiser les différentes positions et facilitant le croisement des discours. Cette méthode n'est certes pas aussi rigoureuse qu'une retranscription complète, cependant elle permet dans le cadre de la transmission du matériau de recherche à l'agence, d'assurer une plus grande réutilisation des données récoltées.

Enfin, le plan détaillé de ce rapport a été produit sur la base de la structure du guide d'entretien, alimenté par le discours des enquêtés.

3. Quid de la notion de métropolisation ?

Dans le cadre de notre réflexion, nous avons principalement pensé le développement à l'échelle métropolitaine du NFC. Dans ce cadre, nous nous sommes d'abord intéressés au phénomène de métropolisation pour parvenir à en comprendre les principales caractéristiques et les principaux débats qu'il suscite. Tout d'abord en France la notion de métropolisation a fait l'objet d'une grande évolution. Selon Cynthia Ghorra-Gobin (2010), au début du siècle elle renvoyait aux grandes villes soumises à une urbanisation rapide renforçant le lien entre ville et banlieue. Toutefois, si la métropolisation implique une dynamique d'étalement urbain (Jager et Dasilva, 2001) qui renforce le

phénomène de suburbanisation (Gashet et Lacour, 2002), elle ne peut cependant pas être réduite à cela. Par ailleurs Pascal Taton, directeur de l'agence de développement et d'urbanisme de Nancy intervenant dans le cadre d'une conférence ADU'nable en mai 2016, a rappelé qu'aujourd'hui encore certains acteurs utilisent la notion de métropolisation pour parler d'un simple phénomène de périurbanisation. La métropolisation se présente donc comme un phénomène complexe, qui ne peut être réduit à son aspect spatial. Selon François Ascher, « La métropolisation n'est donc pas un simple phénomène de croissance des grandes agglomérations. C'est un processus qui fait rentrer dans l'aire de fonctionnement quotidien de ces grandes agglomérations, des villes et des villages de plus en plus éloignés et qui engendre des morphologies urbaines de types nouveaux » (Ascher, 1998, p. 18 ; dans Leroy, 2000). D'un point de vue politique, la notion de métropolisation renvoie en France à des politiques publiques d'aménagement, à l'exemple dans les années 70 des métropoles d'équilibre à l'échelle nationale qui spécialisent chaque territoire dans des secteurs d'activité et captent les investissements publics. Depuis un ensemble d'effets d'aubaine réglementaire encouragent les territoires à créer des réseaux de villes, d'institutionnaliser des coopérations voire de constituer des collectivités territoriales.

Le premier enjeu a été pour nous de définir le sens de ce concept, ainsi comme l'explique Frédéric Gashet et Claude Lacour, « les réflexions sur les métropoles renvoient bien à la quête d'une définition parfaite et universelle » (2002, p.4). Le premier élément qui semble faire consensus est que la métropolisation renforce les connexions à différentes échelles et s'inscrit ainsi dans un processus de mondialisation (Jager et Dasilva, 2001) et de globalisation perçu par Ghorra-Gobin comme la « traduction spatiale et infranationale de globalisation » (Ghorra-Gobin, 2010, p.5). Martin Vanier partage cette approche et va plus loin, pour lui c'est un processus qui ébranle la notion même de territoire :

« Par la montée et la puissance des réseaux, forme de spatialité alternative au territoire « continu » : infrastructures, flux matériels et immatériels, réseaux économiques, réseaux sociaux jouent un rôle croissant dans la production des espaces ;

- Par la mise en système des territoires, que ces réseaux stimulent : l'interterritorialité, les relations entre les territoires, l'emporte sur la territorialité, le jeu interne à chaque territoire ;

- Par la remise en cause des territorialités héritées et jusqu'à présent structurantes de Beaucoup de dimensions : la citoyenneté, le mandat politique en général, de nombreuses institutions, mais aussi des faits anthropologiques comme la proximité, le voisinage, l'autochtonie, etc. » (Martin Vanier, 2013, p.1)

Dans ce cadre, certaines métropoles sont particulièrement efficaces, à l'exemple de métropoles mondiales qui intéressent des chercheurs comme Saskia Sassen : Tokyo, New York, Londres (2004). Toutefois à d'autres échelles, les grandes et moyennes villes tentent si ce n'est de rivaliser avec ces métropoles mondiales, au moins de se faire une place dans la recomposition qu'elles induisent.

La métropole est ensuite synonyme de concentration, la concentration d'hommes, de richesses, d'entreprises, de capitaux, d'équipements (Jager et Dasilva, 2001). Ainsi le processus de métropolisation s'inscrit comme le décrit Frédéric Gashet et Claude Lacour dans un processus « générateur et accélérateur de concentration » (Gashet et Lacour, 2002). Les métropoles développent un rayonnement et un pouvoir d'attraction et attirent à elles ces entreprises, ces centres de décision internationaux publics et privés, mais également des populations aux capitaux économiques, sociaux et culturels importants. Stéphane Leroy décrit ce phénomène comme suit :

« Leur capacité à attirer des entreprises, surtout multinationales (notamment par la création de technopôles ou de districts : Benko et Lipietz, 1992), à développer des équipements de qualité (particulièrement dans le domaine des communications), à former une main-d'œuvre qualifiée et surtout à s'internationaliser (Cattan, 1992 ; Cattan et al, 1994 ; Rozenblat, 1992) qui transmue quelques villes en métropoles ou en « villes monde » (Friedmann et Wolffe, 1982). Dans celles-ci, certaines activités se développent : celles dites d'amont (conception, R & D, etc.), celles dites d'aval (commercialisation, publicité, etc.) ; d'autres périssent : celles de fabrication (le secteur industriel pour l'essentiel). » (2000, pp.79-80)

Toutefois un élément est particulièrement paradoxal à première vue, si ce phénomène renforce la centralité, il tend également à la dépasser en favorisant la poly-centralité (Gashet et Lacour, 2002 ; Jager et Da Silva, 2001). Selon Gashet et Lacour :

« Il y a bien disjonction entre la centralité et son incarnation dans le Centre au sens historique, urbanistique, qui assurait le Pouvoir, le Commandement et les activités de production. L'urbanisation change ainsi considérablement de formes en remettant en cause la mono-centralité et ses dérivés obligés, les banlieues et plus généralement les périphéries, au point que la centralité doit s'analyser sur des échelles souvent plus larges et que même, elle se trouve identifiée dans des espaces, qu'hier, économiquement et morphologiquement on ne considérait pas comme ville mais, à la limite, comme suburbains » (2002, p.58)

Ceci permet d'intégrer le critère de la mise en réseau qui réduit le paradoxe identifié auparavant, car en changeant d'échelle, via les réseaux, des relations sont nouées qui renforcent un noyau métropolitain et créent une centralité plus importante. La mise en réseau se fait notamment grâce aux grands équipements : gares, aéroports, échangeurs et le développement d'activités autour de ces

équipements notamment le développement de parcs d'activités (Gashet et Lacour, 2002). Une théorie que partage Cynthia Ghorra-Gobin (2000) pour qui l'éclatement de l'espace productif a renforcé la multipolarité des territoires. Elle introduit cependant une nuance, ainsi la « multipolarité » des territoires métropolitains est selon elle plus adéquate que la notion de « structure polycentrique » car tout en assumant le développement de plusieurs centres aux usages et finalités spécifiques, cela ne remet pas en cause la représentation du politique qui est rattachée à un territoire plus classique. Le polycentrisme et la mise en réseau des acteurs et des activités sont ainsi fortement liés à ce phénomène (Vanier, 2013 ; Gashet et Lacour, 2002 ; Ghorra-Gobin, 2010; Leroy, 2000).

Troisièmement, en termes de gouvernance la métropolisation implique de nouvelles réflexions, pour une grande partie des auteurs étudiés, celle-ci ne peut simplement se contenter d'un élargissement du périmètre. Martin Vanier pointe la nécessité d'intégrer dans la gouvernance de ces territoires métropolitains une pluralité d'acteurs représentative de ce phénomène complexe. Le second élément est la pluralité des décisions portées par cette pluralité d'acteurs, qui implique une organisation très horizontale de la prise de décision, plus spécifiquement la pluralité de microdécisions qui se prennent par ailleurs à différentes échelles et parfois même loin des territoires concernés. Cette pluralité d'échelles est enfin, selon l'auteur, la dernière limite à un gouvernement métropolitain, celui-ci ne sera pas en mesure de gérer : « L'articulation entre niveaux territoriaux, du local au global, en passant, le cas échéant, par le provincial, le régional, le national, le fédéral ou toute autre intermédiation » (Vanier, 2013, p.2).

Enfin, la métropolisation même si elle ne semble concerner que les grandes agglomérations, nos lectures ont mis en lumière un processus qui notamment dans le cadre de la mise en réseau de territoires produit des phénomènes de métropolisation alternatifs. Ainsi Frédéric Gashet et Claude Lacour présentent la métropolisation de villes moyennes *via* la mise en commun de certaines infrastructures en plus de spécialisations respectives. Selon les deux auteurs, les villes arrivent ainsi « à assurer collectivement une forme de centralité métropolitaine, c'est-à-dire un niveau suffisant de diversité et d'accessibilité, qu'aucune d'entre elles ne pourrait atteindre seule. » (Gashet et Lacour, 2002 ; p.58). Jager et Da Silva appuient cette approche et préconisent ainsi : « Plutôt que de vouloir à tout prix être métropole, n'est-il pas plus pertinent, comme nous y engage le SDEC [Schéma de Développement de l'Espace Communautaire Européen], de tenter d'organiser le développement sur le polycentrisme, la mise en synergie et en réseau des territoires ? » (Jager et Da Silva, 2001, p.1). C'est notamment cette approche, qui met au cœur de l'analyse les acteurs du territoire, qui sera la base de notre analyse du processus de métropolisation du NFC.

Traitement des résultats de l'enquête

I. Enjeux territoriaux du Nord Franche-Comté

1. Un territoire qui concentre les forces productives

Le Nord-Est de la France est marqué par son histoire industrielle, bien qu'ayant été fortement impacté par la désindustrialisation, il reste sensible aux crises économiques. Au travers des entretiens, il est apparu que cette spécificité économique est perçue autant comme une force qu'un risque. Les enquêtés insistent principalement sur la présence de trois « grands donneurs d'ordre » présents dans les deux principales centralités de l'aire urbaine :

- du côté de Belfort : la présence de deux multinationales General Electric et Alstom dans le domaine de l'énergie.
- du côté de Montbéliard : la présence de Peugeot dans le secteur de l'automobile qui représente le troisième plus grand établissement industriel de France avec 10 000 salariés.

Nos enquêtés notamment techniciens mettent en avant une complémentarité des activités entre un secteur industriel de cycle court et un autre de cycle long qui se compensent en période de crise. Enfin, ils ajoutent que le tissu économique est complété par un réseau de sous-traitants formé par un ensemble de Petites et Moyennes Entreprises (PME). Les enquêtés ont ainsi une perception positive des capacités économiques du territoire, pour exemple :

C'est la première région industrielle de France avec 25% d'emplois industriels. Le Nord Franche-Comté est le premier bassin de la grande région avec des mastodontes : Alstom, PSA, et autour un réseau dense de PME, avec peu d'ETI : maroquinerie de luxe, métallurgie, automobile, énergies. [L'objectif est de Faire] de l'ADN du nord Franche-Comté qu'est l'industrie, une force. (Entretien technicien)

D'un point de vue spatial, du fait de l'éclatement des activités sur l'ensemble du territoire de l'Aire Urbaine, le réseau dense de PME prend place aussi bien sur les zones rurales qu'urbaines. Objectivement, on observe cependant une plus grande concentration autour des principales agglomérations de Belfort et de Montbéliard. Comme l'illustre la carte ci-dessous les emplois se localisent en grande partie au sein de Belfort, Montbéliard et Sochaux (Figure 3 Emploi au lieu de travail (source ADU)), cependant le territoire compte plusieurs zones d'activité qui éclatent les zones d'emploi. Cette organisation spatiale de l'activité tend à renforcer les complémentarités au sein du territoire et appuie le pouvoir centralisateur de ce noyau bicéphale composé par la CAB et PMA.

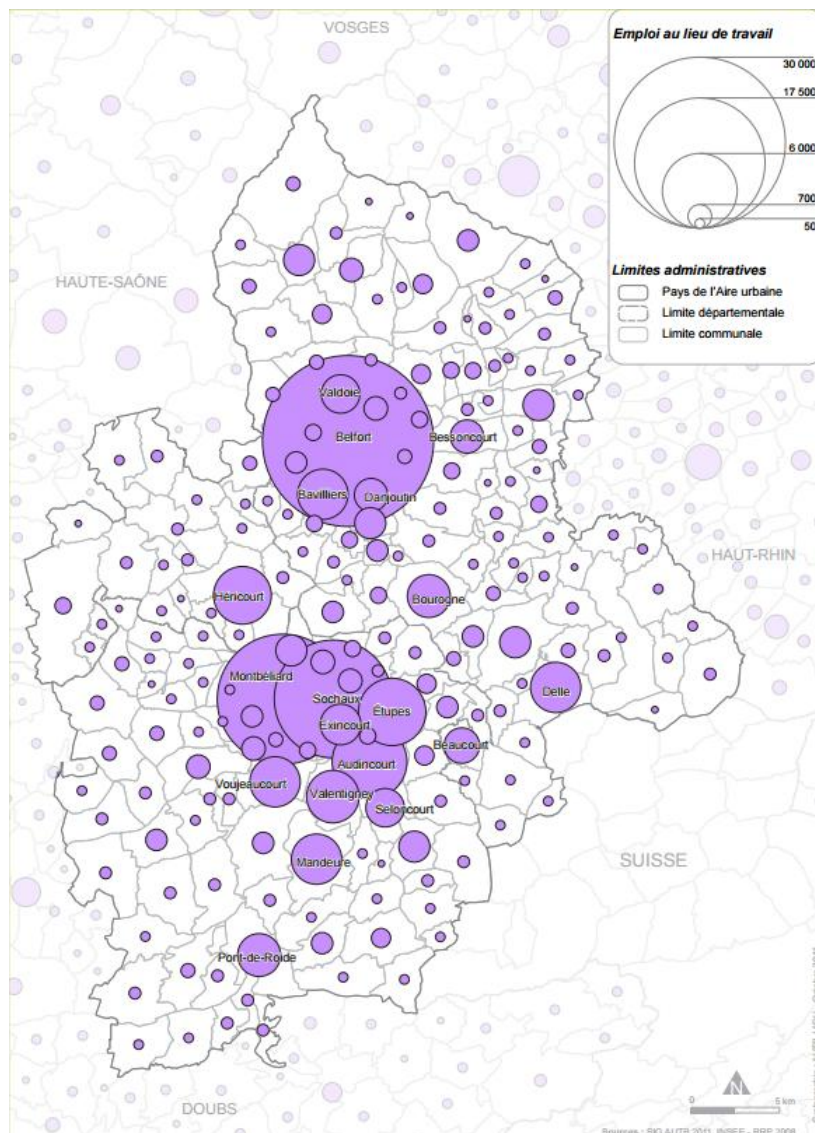


Figure 3 Emploi au lieu de travail (source ADU)

Par ailleurs, plusieurs enquêtés¹ ont mis en avant un pouvoir d'attraction, notamment en termes d'emploi qui dépasse le territoire métropolitain de l'Aire Urbaine, qui prend place à l'échelle de la zone d'emploi de Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle et intègre ainsi Lure, Champagny, L'Isle-sur-le-Doubs et Saint-Hippolyte. Ce périmètre élargi est celui de la zone d'emploi qui a vocation à être la seconde phase du pôle métropolitain. A titre d'exemple, un élu nous a confié que :

Tout ce qui contribue au développement de Belfort-Montbéliard conforte le développement de Lure, il y a des retombées en termes de domiciliation : ceux qui

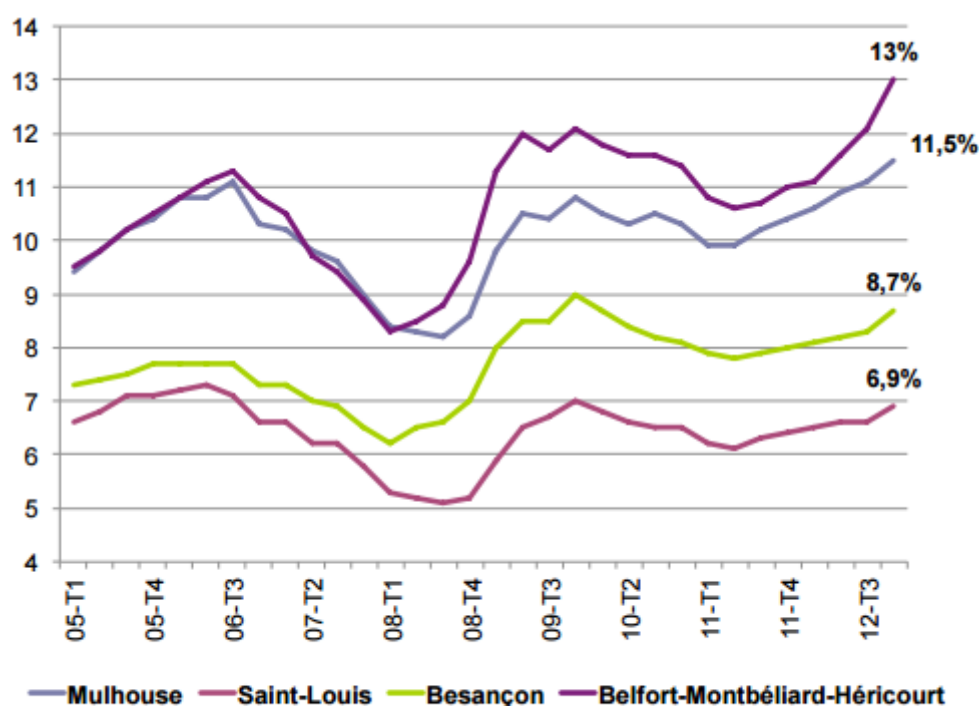
¹ Notamment les enquêtés élus des communes et intercommunalités périphériques à PMA et la CAB, ainsi que des techniciens à l'échelle départementale, régionale et nationale.

y travaillent, recherchent une résidence plus périphérique. Ainsi plus le marketing territorial sera efficace, plus ça sera un plus pour Lure, ne serait-ce qu'en termes de démographie. (Entretien élu)

Il apparaît ainsi que le projet de pôle peut représenter un premier noyau dont les effets peuvent être bénéfiques à l'échelle d'un territoire plus vaste.

Toutefois, il nous ait apparu en croisant les entretiens avec des études réalisées - par l'ADU et d'autres institutions - que si en termes d'emploi le NFC centralise de nombreux atouts, l'enjeu à venir pour les acteurs économiques du territoire est d'une part le maintien de l'industrie et d'autre part sa diversification. Nos enquêtés spécialisés sur ces thématiques misent plus volontiers sur une diversification au sein même du secteur industriel, notamment via l'amélioration technologique. Ainsi des travaux de recherche et développement entre des entreprises et des laboratoires de l'Université Technologique de Belfort-Montbéliard ont permis des avancés à l'exemple des voitures utilisant des piles à combustible avec un stockage d'énergie sous forme d'hydrogène, en cours d'homologation. Cette approche certes intéressante qui s'inscrit dans une dynamique économique innovante caractéristique des métropoles (Gaschet et Lacour, 2002 ; Ghorra-Gobin, 2010) est cependant selon nos enquêtés couteuse et ne peut être la seule stratégie du territoire. La diversification des activités passe selon eux également par l'attrait de nouvelles entreprises de secteurs présents sur le territoire. Nous pouvons notamment prendre pour exemple l'ouverture d'une nouvelle usine Hermès dans le secteur de la maroquinerie ou l'installation de Swatch dans l'horlogerie à proximité de la ville de Delle, en Suisse.

Il nous apparaît que si le territoire mise sur son industrie, dont un signal fort a été cette année la création d'une agence de développement économique : ADNFC qui valorise ce secteur comme étant l'ADN du territoire NFC, la diversification des activités économiques met en lumière une autre préoccupation : l'impératif de réduire la dépendance à ce secteur sensible aux fluctuations des marchés. Le territoire a fait face à de nombreux épisodes de crise, qui conduisent encore aujourd'hui à des taux de chômage et de fragilité sociale importants. Le diagramme ci-dessous (Figure 4 : Évolution du taux de chômage par zone d'emploi (Source : Le tableau de bord des éco-cités, 2013)) extrait du tableau de bord des éco-cités réalisé par l'agence montre que sur la période 2008-2012 (en période de crise économique) le taux de chômage a connu une hausse de 4 points, passant ainsi de 9% avant 2008 à 13% en 2012.



Source : INSEE, taux de chômage au sens du BIT corrigé des variations saisonnières

Figure 4 : Évolution du taux de chômage par zone d'emploi (Source : Le tableau de bord des éco-cités, 2013)

Concernant les caractéristiques sociales de la population, les enquêtés notamment élus ont une vision mitigée de la situation du territoire, principalement celles des centralités urbaines. Les principaux arguments sont les crises économiques, la perte des emplois, le nombre important de logements sociaux. Toutefois, lorsqu'on questionne les chiffres, le territoire ne semble pas souffrir d'une faiblesse des revenus par habitant, globalement les observations de l'agence font même état d'une hausse des revenus, même les plus bas (étude démographique ADU, à paraître).

2. La mise en réseau des équipements, facteur du renforcement des liens au sein du territoire

Comme introduit précédemment le périmètre de l'Aire urbaine et à plus forte raison le périmètre de la zone d'emploi est composé de communes rurales et urbaines de taille et de poids différents. D'un point de vue démographique, selon un élu le territoire NFC est « devant le territoire de Dijon » qui est pourtant la capitale de région. D'autres enquêtés ont également insistés sur le poids démographique du NFC dans l'Axe Lyon-Mulhouse qui par ailleurs connaît une faible densité. Lorsqu'on s'intéresse localement à la question démographique du NFC, il apparaît d'importantes disparités entre les communes (carte de gauche). La carte de droite, par anamorphose, met davantage en évidence l'importante décroissance démographique des deux principales collectivités.

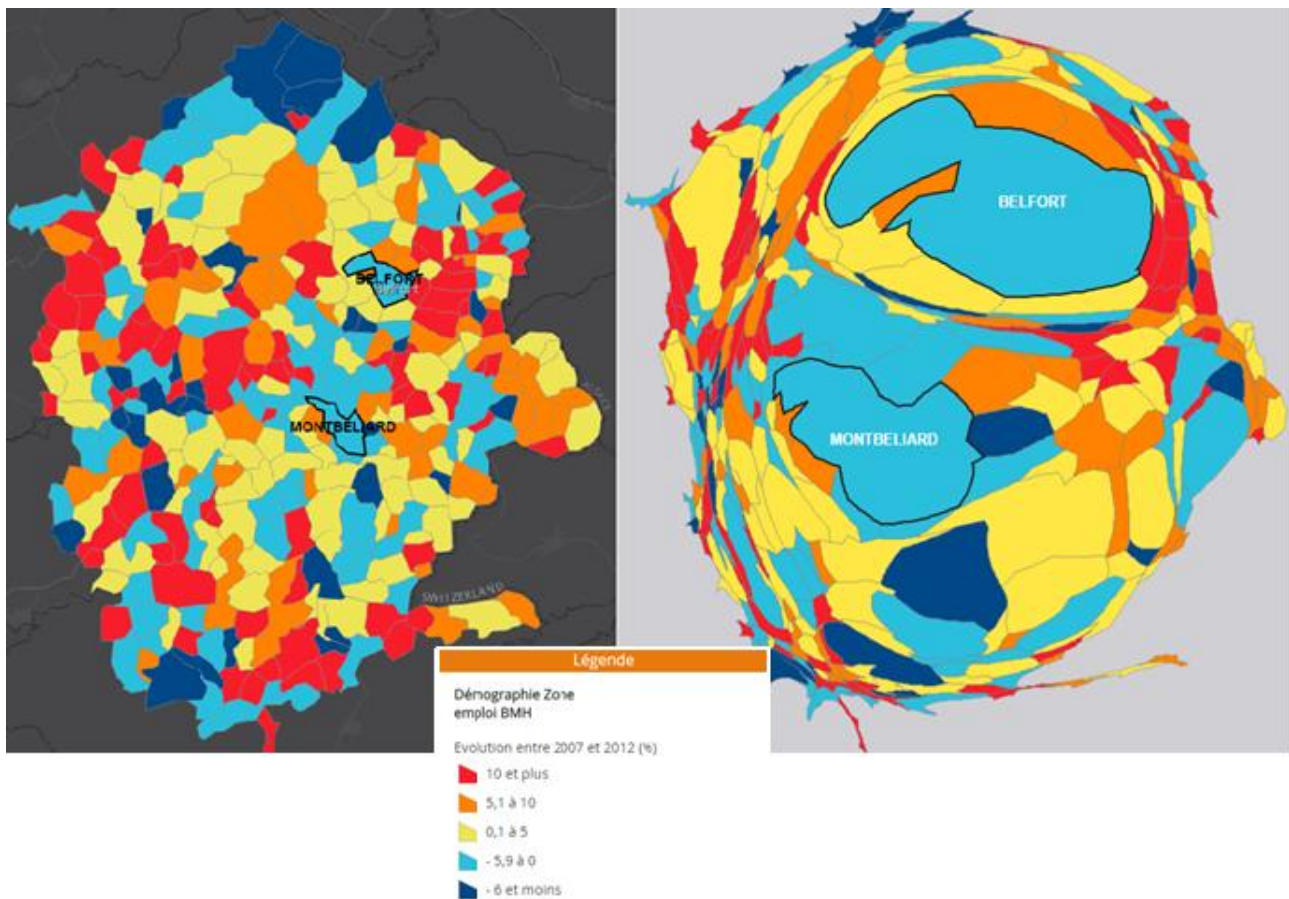


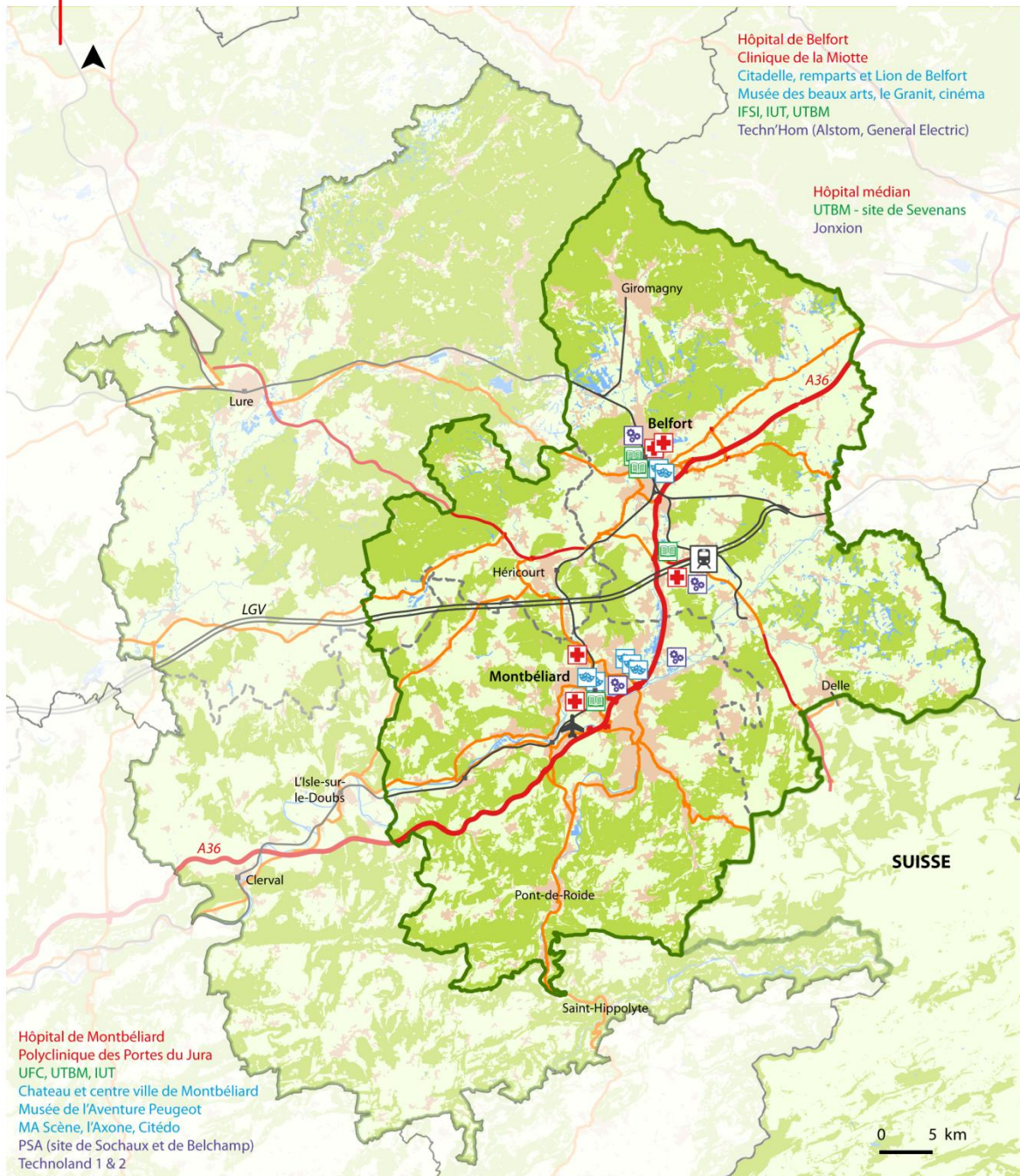
Figure 5 : Évolution démographique entre 2007 et 2012 (Source : observatoire ADU)

Au travers des entretiens, les élus ont montré que l'enjeu démographique est une problématique centrale. Ainsi dans le cas de communes rurales ou de petites communautés de communes, l'enjeu du vieillissement de la population et de la nécessité de garder les ménages présents voire d'attirer des ménages jeunes est central. Cela a pour objectif d'assurer une dynamique de territoire, en plus de répondre à l'enjeu de seuil de population qui permet aux communes de bénéficier de subventions et en termes de gouvernance de pouvoir peser dans les échanges et orienter le développement du NFC.

Il apparaît cependant que bien que les deux principales agglomérations perdent de la population, elles centralisent tout de même les principaux équipements et c'est sur cet axe que se situent les principaux équipements structurants du NFC. Afin de recueillir les perceptions des acteurs locaux concernant les effets de ces équipements dans la structuration métropolitaine, nous avons dans le cadre de nos entretiens eu recours à la carte des équipements, ci-après :

Périmètres et équipements métropolitains

Projet de pôle métropolitain Nord Franche-Comté



Source: IGN, BD Topo®, 2013 | Fond cartographique: IGN, BD Topo®, 2013 | Traitement: SIG ADU | Réalisation: ADUPM, 2016

Périmètres et équipements métropolitains

Périmètres du Pôle métropolitain

- Aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt (phase 1 du pôle métropolitain)
- Zone d'emploi Belfort-Montbéliard-Héricourt (phase 2 du pôle métropolitain)
- Autre zone d'emploi
- Limite départementale

Équipements métropolitains

- Aéroport
- Gare TGV
- Gare TER
- Équipement hospitalier
- Équipement culturel ou de loisirs
- Université ou école d'enseignement supérieur
- Zone d'activité

Réseaux et occupation du sol

- LGV
- Voie ferrée
- Autoroute
- Quasi-autoroute
- Route principale
- Espace bâti
- Surface en eau
- Espace forestier



Figure 6 Périmètres et équipements métropolitains

Les enquêtés ont dans l'ensemble mis en avant la desserte par autoroute qui est un axe structurant de ce territoire. Celle-ci connecte les deux principales agglomérations et assure la connexion vers les principales communes du périmètre. Selon le Syndicat Mixte de l'Aire-Urbaine (SMAU), cet axe représente le « cordon ombilical » du territoire. A cela s'ajoute que l'A36 est une autoroute importante qui permet également de connecter le territoire à l'ensemble du réseau routier français avec deux entrées : « via l'A36 : le péage de Fontaine d'un côté, et celui de Colombier de l'autre. » (Entretien SMAU) ainsi que vers le réseau Suisse.

Notre volonté de questionner les acteurs locaux sur les équipements identifiés comme ayant une portée métropolitaine a été motivée par la réalisation, notamment dans la zone entre les deux principales agglomérations, de plusieurs grands équipements ayant vocation à renforcer les échanges à l'échelle de l'Aire urbaine. Dans un premier temps les équipements de transport : la gare TGV dans le cadre du projet de LGV avait rassemblé beaucoup d'élus. Aujourd'hui encore cette gare TGV ouvre de nouvelles perspectives de développement au territoire car dans le cadre de l'ouverture de la ligne de train Belfort-Delle, la connexion avec la gare de Belfort-ville, offrira une position stratégique aux travailleurs frontaliers. Dans l'état actuel, elle offre d'ores et déjà aux cadres et voyageurs du Jura Suisse une connexion pour Paris. Selon un enquêté positionné sur le site de la Jonxion, à proximité de la gare TGV :

« Le vrai sujet de discussion est la gare TGV, elle représente une connexion importante pour les Suisses vers Paris, sur le parking de la gare on compte un nombre important de plaques d'immatriculation suisses » (Enquêté technicien).

Pour les enquêtés, les équipements d'enseignement sont également des exemples de réussite sur le territoire. Plusieurs écoles et formations spécialisées attirent selon certains élus une population étudiante comme le lycée Aragon sur le territoire d'Héricourt. Les entretiens ont également mis en avant la formation universitaire, sans véritablement rentrer dans le détail, toutefois leur présence sur le territoire est perçue très positivement notamment pour les acteurs des pôles urbains. Plus en détails, le NFC dispose de plusieurs sites de l'université de Bourgogne-Franche-Comté dispensant des formations variées en informatique, en droit, en langues, en commerce, en management ou en sciences de la vie et de l'environnement. A l'université de Bourgogne-Franche-Comté s'ajoute la formation d'ingénieur de l'université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM), 6ème école d'ingénieurs de France par le nombre d'étudiants, qui renforce les capacités de recherche du territoire notamment autour de la thématique des transports terrestres et de l'énergie. Dans ce cadre, la présence de ces pôles de formation et de recherche ainsi que des grands donneurs d'ordre et leur

réseau de PME ont conduit les enquêtés à identifier la Recherche et Développement comme un axe de développement porteur au sein du territoire. De plus, du point de vue de la gouvernance du territoire, le projet de développement universitaire a été l'une des réussites de la coopération métropolitaine, du moins celle qui semble faire consensus.

Enfin, en termes de santé le NFC a également développé une offre de soin commune notamment via les projets d'hôpital et de clinique commune. Si ces projets ont fait débat, ils ont tout de même permis de développer encore la zone située à la jonction des deux territoires autour de l'échangeur de Sevenans qui a vocation à être un espace partagé entre les quatre principaux territoires du projet métropolitain Belfort, Montbéliard, Héricourt et Delle. Par-ailleurs notre enquête de terrain a pris place dans un contexte de concurrence entre territoires pour l'implantation d'une nouvelle clinique, objet de cristallisation de nombreux conflits. Lors des entretiens, les techniciens ont, pour une grande partie, renvoyé la faute à « des problèmes de personnes » ou à un énième sujet de conflit entre les territoires de Belfort et Montbéliard. Les enquêtés directement concernés, principalement techniciens, n'ont pas pris position lors des entretiens.

Toutefois concernant l'usage des équipements, les entretiens ont mis en avant une forte compétition. Premièrement entre les deux agglomérations dont l'histoire diverge et qui nourrit des conflits de longue date. D'après plusieurs enquêtés ce conflit prend racine dans des désaccords historiques entre « Belfort la catholique » et « Montbéliard la protestante », qu'ils résument en « guerres de clochers ». A cela s'ajoute aujourd'hui à l'échelle des EPCI de part et d'autre des conflits notamment entre centres urbains et périphéries et/ou zones rurales. Pour exemple, un élu nous a fait part de la position des communes rurales autour de Lure qui sont réticentes à intégrer le pôle métropolitain car elles « refusent d'être le poumon vert de Belfort et Montbéliard ». Toutefois certaines communes rencontrées savent tirer profit de ce positionnement et savent également bien se positionner dans les conflits qui divisent les villes-centres. Ainsi la commune de Roche-les-Blamont a su développer un ensemble de services - à l'exemple de la maison de santé du fait de la fermeture de l'hôpital de Montbéliard - pour répondre aux besoins des habitants. En développant des activités de plein air, elle a également su proposer des activités qui n'étaient pas disponibles ailleurs. La commune de Montenois a une autre approche, elle connaît un vieillissement de la population et souhaite éviter le repli des personnes vieillissantes vers les villes. Les élus ont ainsi conscience que leur territoire dispose d'avantages et savent qu'ils vont pouvoir peser dans les échanges. Enfin la communauté de communes d'Héricourt a une position d'entre deux, à égale distance entre Belfort et Montbéliard, tout en étant dans un autre département, elle attire à elle les activités et projets victimes de la conflictualité entre Belfort et Montbéliard.

Le territoire paraît ainsi éclaté et son développement soumis à de nombreux conflits et négociations. Les entretiens et les visites de terrain montrent ainsi que si le territoire dispose de nombreux équipements notamment sur l'axe Belfort-Montbéliard, plusieurs communes des EPCI du pôle sont fortement éloignées de cet axe et donc des équipements. Il apparaît ainsi que le territoire semble souffrir d'une répartition inégale de la qualité des services, élément qui selon un enquêté questionne le désir de développer des services de niveau métropolitain quand certains territoires ne disposent pas des services de base :

« A défaut de pouvoir être bons sur les fonctions métropolitaines car on n'est pas une métropole, il vaut mieux au moins être bons sur les fonctions de base à l'échelle de la ville. Pour le moment nous avons des villes déjà carencées sur ces fonctions de base » (Entretien technicien)

3. Un territoire au positionnement avantageux, mais peu lisible aux échelles régionale et nationale

Le NFC bénéficie d'une position européenne stratégique au croisement de la France, de la Suisse et de l'Allemagne. Les équipements routiers et ferroviaires cités auparavant achèvent d'assurer une connexion efficiente. On peut également noter une grande proximité avec des équipements importants à l'exemple de l'Euroairport (Bâle- Mulhouse) qui renforce encore le caractère européen de ce territoire. Des enquêtés du secteur économique ont également mis en avant les effets positifs de ce positionnement qui offre ainsi un territoire de chalandise important entre la métropole Lyonnaise au Sud et Mulhouse-Strasbourg au Nord. Selon un acteur économique l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle a un pouvoir d'attraction d'autant plus important que les territoires à proximité notamment la Haute-Saône et le Jura ne disposent pas de grande polarité, ainsi selon lui :

« Si on repositionne le territoire à l'échelle européenne, il y a 10 à 15 millions d'habitants à moins de deux heures du territoire de Belfort et à trois heures ce sont entre 17 et 23 millions d'habitants ce qui fait un fort potentiel de développement par rapport aux services à la population et aux entreprises. Il y a un marché important, une belle zone de chalandise quantitative et qualitative. A deux ou trois heures, il y a un pouvoir d'achat conséquent notamment grâce aux populations Suisses et Allemandes, il y a aussi un bon tissu économique et industriel. C'est de plus une zone tri-culturelle, industrielle, trilingue, tri-législative, tri-normative : suisse, allemande et française. Il faut donc pouvoir être tri-culturel et montrer qu'on peut être à l'aise aussi bien avec l'Allemagne, qu'avec la Suisse » (Entretien technicien, échelle régionale)

Plus généralement, les enquêtés ont insisté sur les atouts de ce positionnement géographique dont le potentiel de développement et de coopération est très important. Comme l'illustre la carte ci-

dessous (Figure 7 Les principaux axes des régions Grand-Est), le territoire se situe sur plusieurs axes nationaux et européens très dynamiques.

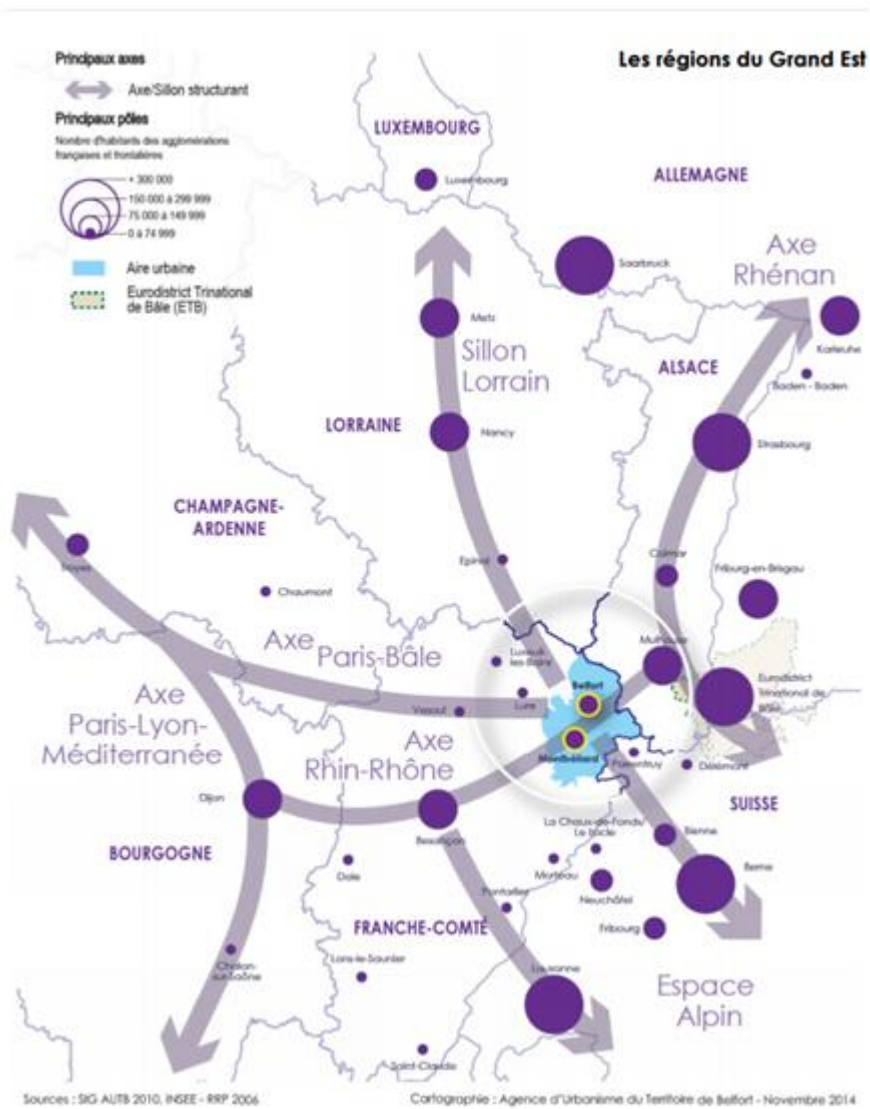


Figure 7 Les principaux axes des régions Grand-Est

Si le territoire est bien positionné géographiquement, il souffre tout de même d'une certaine marginalité qui a divisé nos enquêtés. Tout d'abord, le positionnement au sein de la grande région Bourgogne –Franche-Comté n'a pas été désiré par tous, le NFC souhaitant renforcer ses relations avec le Sud-Alsace. A cela s'ajoute que l'entrée au sein de cette grande région, renvoie la capitale de région à Dijon, et tend ainsi à éloigner le centre de décision du Nord Franche-Comté. Ensuite de par son caractère industriel, le territoire a beaucoup souffert de la crise ce qui, en accord avec l'ensemble des enquêtés, tend à affaiblir son rayonnement. Le NFC souffre donc d'une faible reconnaissance au niveau national et de manière plus importante au niveau européen et mondial. Enfin, la faiblesse de ce territoire semble résider dans la difficile coopération entre les décideurs

locaux, bien qu’au travers des entretiens, cette coopération semble être acceptée par tous et représenter le seul moyen pour que le NFC se développe efficacement :

« C’est un territoire qui cherche à exister, malheureusement seuls, les territoires qui le composent pèsent peu dans l’échiquier régional et même infrarégional du fait de leur petite taille. Le Territoire de Belfort par exemple est le plus petit département de France, ils sont obligés de collaborer pour peser » (Entretien technicien, échelle métropolitaine)

L’ensemble des enquêtés pointent du doigt la faiblesse d’une gouvernance commune qui parviendrait à embrasser cette richesse :

« Le territoire de Belfort est démographiquement devant Dijon et son agglomération mais c’est absent du débat public. De plus nous n’avons pas conscience de ça, nous avons du mal à capitaliser, [en plus d’un] complexe d’infériorité sur les perspectives d’avenir, par rapport au positionnement des élus, par rapport aux grandes agglomérations, ils ne se sentent pas à la hauteur. » (Entretien élu, Échelle régionale)

Les facteurs présentés par l’élus, et repris par d’autres enquêtés, sont d’une part que le territoire est un territoire industriel en crise. D’autre part, qu’il souffre d’un éclatement administratif : cas relativement rare à l’échelle d’une Aire urbaine avec trois départements, deux grandes agglomérations et une pluralité de communautés de communes rurales et urbaines ; ce qui ne permet pas de structurer de manière efficiente ce bassin de vie.

Conclusion Partielle

En somme, le NFC dispose d’un ensemble d’atouts en termes de peuplement, d’infrastructures, de services, de culture et d’enseignement, comme le résume ci-dessous les chiffres clés diffusés par le SMAU



Figure 8: Chiffres clés, Syndicat Mixte de l'Aire Urbaine

Cependant il souffre également de nombreuses limites et porte l'identité de la non-métropole avec une économie en crise, un taux de chômage élevé, des territoires marqués par la décroissance urbaine. Selon les acteurs économiques, le NFC « n'a pas d'image » et manque d'une communication efficace sur ses atouts, il apparaît cependant qu'avec la création de l'agence « ADNFC » des stratégies de marketing vont être mises en place autour du positionnement technologique du territoire, mais aussi de sa qualité de ville « à taille humaine » disposant d'un cadre de vie environnant attractif (Vosges, Jura, Suisse, Allemagne du Sud).

Toutefois, si la métropolisation est intimement liée à la mondialisation, on sait également qu'elle crée des inégalités importantes à toutes les échelles entre des territoires gagnants et les autres (Benko et Lipietz, 1992). Ainsi à l'échelle nationale on retrouve ces inégalités entre d'une part Paris et les métropoles de province à l'exemple de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nancy qui peuvent du fait d'une législation favorable constituer des EPCI à l'échelle métropolitaine voire des collectivités. Dans ce cadre, les petites villes et les villes moyennes se retrouvent désarmées, dans l'incapacité d'accéder au statut de métropole. Dans le cas du Nord Franche-Comté qui nous intéresse, la valorisation des atouts propres à ce territoire permet d'approcher un modèle de métropolisation plus original et surtout adapté à des territoires de moyenne et petite taille. Ainsi en est-il de la proximité de nombreuses centralités fédérant un ensemble d'habitants et de travailleurs sur un modèle polycentrique. Cela permet d'approcher un modèle de métropolisation plus adapté à des territoires de moyenne et petite taille. Cependant si l'alternative doit être menée à terme, cela nécessite de la part des acteurs du territoire d'identifier et de valoriser les spécificités de leur territoire, d'en faire une force et non de se confronter aux grandes métropoles dans un combat perdu d'avance. Il y a une réelle nécessité de s'adapter au tissu industriel local, à la richesse qu'offre un territoire comme celui-ci et de s'inscrire dans une métropolisation qui intègre les spécificités de ces territoires et leurs besoins. Cependant il semble que sous le poids de la diffusion de référentiels d'action publique, ce projet est complexe à bâtir car les territoires sont plus enclins à rentrer dans un moule métropolitain préconçu.

Dans ce contexte, quel rôle pour l'agence de développement et d'urbanisme ? Dans le cadre de cette première partie diagnostique, l'agence produit seule ou en partenariat avec l'agence d'urbanisme de Belfort et le SMAU un ensemble de données et d'études à l'échelle métropolitaine. Cela contribue à l'acculturation de tous, techniciens et élus à une réflexion à cette échelle. Compte tenu des nombreux problèmes de gouvernance sur le territoire, il apparaît nécessaire de poursuivre cette dynamique de façon pérenne. L'observation contribue à une meilleure connaissance du

territoire, permet de tendre vers la prise en compte d'un territoire plus large et dans l'objectif de création d'un pôle métropolitain d'identifier des thématiques porteuses. Dans le cadre de cette diffusion, l'animation est un exercice indispensable. Ainsi, sur la base d'une bonne connaissance des territoires, il s'agit de favoriser le dialogue, de construire avec les partenaires une réflexion et de parvenir à désamorcer rapidement les craintes des acteurs du territoire. Dans le cadre de notre étude, les représentants des petites communes aussi bien que les décideurs des grandes agglomérations nous ont fait part de la nécessité sur ce territoire de beaucoup de consensus. Ainsi le rôle des agences d'urbanisme serait de parvenir à jouer le rôle de tierce-partie qui parvient à faire échanger les acteurs pour co-construire ce projet métropolitain.

II. Quid de la métropolisation du Nord Franche-Comté ?

1. Le phénomène de métropolisation

i. Entre définition scientifique et perception empirique

Dans l'état de l'art proposé en introduction nous avons tenté de définir la métropolisation, certains critères sont particulièrement récurrents à l'exemple des dynamiques de concentration, de mondialisation, de rayonnement. Cependant sa définition rigoureuse et plus particulièrement son opérationnalité font débat autant dans le milieu académique que pour les acteurs du territoire. Dans le cadre de la mission d'aide la décision de l'agence, l'objectif de notre réflexion est principalement de comprendre le phénomène, afin de suivre les évolutions de ces territoires et d'accompagner les décideurs locaux. Ainsi, selon José Da Silva et Jean François Jager, membres de l'association villes et territoires méditerranéens, c'est un terme qui est :

« Employé différemment par les professionnels, les chercheurs et les élus, les termes métropole et métropolisation font l'objet d'ambiguïtés suscitant incompréhension et méfiance. » (José Da Silva, Jean François Jager, 2001,p.1)

Au sein des entretiens les enquêtés notamment techniciens se sont montrés réticents à l'utilisation de ce terme, d'une part car il englobe plusieurs dynamiques territoriales. Pascal Taton lors de la conférence ADU'nable du 31 mai 2016 a également fortement insisté sur les confusions que peuvent faire certains acteurs entre « métropolisation » et « urbanisation ». D'autre part, il y a également la crainte qu'elle soit perçue comme une fin en soi. Les agences d'urbanisme que nous avons questionné ont eu la même position, ainsi les territoires qui sont les leurs ne sont pas directement touchés par ce phénomène et de plus il est dangereux notamment dans le cadre de la création du pôle métropolitain, de vouloir sous prétexte de créer une institution métropolitaine donner l'illusion d'un phénomène qui n'existe pas vraiment sur le territoire. Pour certains élus notamment ceux de

communes de plus petite taille, la métropolisation n'est pas un phénomène qui apparait comme central, l'objectif premier est dans le cadre de la loi NOTRe de structurer la nouvelle intercommunalité issue de la fusion de Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) avec les communautés de communes environnantes en élargissant le périmètre de 29 à 72 communes. Cependant, si cette réforme permet d'embrasser un territoire plus large qui correspond à un critère de centralisation inhérent au phénomène de métropolisation, selon un élu enquêté, la loi NOTRe a conduit également les EPCI à se recentrer sur leurs nouveaux périmètres, ce qui ne bénéficie pas aux réflexions sur de grands territoires.

ii. Les indicateurs et thématiques métropolitaines

Nous avons par la suite demandé aux enquêtés de nous faire part des indicateurs dont ils ont l'usage ou leur semblent pertinents pour étudier la métropolisation de leur territoire. Les entretiens renforcent un consensus chez les enquêtés élus et techniciens autour de cinq thématiques : la mobilité, le développement économique, l'enseignement et la recherche ainsi que les équipements notamment culturels et de santé. Ces thématiques rejoignent également les principales missions identifiées au sein du futur pôle métropolitain.

Les enquêtés techniciens et élus, ne sont pas parvenus à nous donner beaucoup d'exemples d'indicateurs, la question n'a pas été très fructueuse. Nous avons cependant recueilli quelques exemples : les enquêtés hors du pôle voient une emprise métropolitaine plus large, ils nous ont fait part de leur intérêt pour l'étude des zones de chalandise permettant de percevoir la zone d'influence de ce territoire hors de son périmètre. Cela s'inscrit dans la dynamique développée à l'échelle de la région, la volonté est de développer la réflexion à l'échelle de Luxeuil-Lure avec une vision prospective plus large à l'exemple de l'axe Rhin-Rhône.

Au sein de l'agence, plusieurs indicateurs à l'exemple des indicateurs éco-cités ont été développés à l'échelle de l'Aire urbaine. Le « tableau de bord des éco'cités »² publié en 2013 et mis à jour en 2014, porte sur les trois piliers du développement durable et se décline en plusieurs indicateurs thématiques simples et accessibles. Le parti a également été pris de décliner les indicateurs aux différentes échelles : européenne par pays, nationale par région et par zone d'emploi, région par SCoT ou pays, zone d'emploi par EPCI, SCoT par commune et quartier, agglomération par commune et quartier. De plus un ensemble de travaux ont été développés par l'ADU, l'AUTB

² Source : <http://www.adu-montbeliard.fr/no/extranet/nos-documents/nos-publications.html?fss=QndwODB6MDJuM3RYdEpsMjcyYmR4dStTUjRvYkd3UFZaVm1NcUVPRGZuOD0%3D>

notamment en lien avec le SMAU, à l'exemple du « Diagnostic territorial et stratégie intégrée Nord Franche-Comté »³. Le diagnostic et la stratégie, proposés visent à identifier le potentiel et les faiblesses du territoire pour renforcer les premières et développer des politiques publiques ciblées pour dépasser les secondes.

iii. L'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle : un espace métropolitain ?

Nous avons questionné les enquêtés afin d'appréhender leur perception de la métropolisation de leur territoire. Un entretien effectué avec le conseil de développement de pays de Montbéliard agglomération nous a permis de recueillir les perceptions de la société civile montbéliardaise et particulièrement de ceux qui investissent les possibilités de participer, notamment via le codev, pour en renforcer l'organisation en étant force de proposition. Ainsi c'est au sein du codev que la proposition d'une ligne à l'échelle à l'aire urbaine a vu le jour, proposition aujourd'hui intégrée au projet de Transport à Haut Niveau de Services (THNS). Par ailleurs d'autres enquêtés nous ont fait part au sein du Nord Franche-Comté, d'une pratique forte de l'espace en termes d'emploi. Comme présenté dans la première partie de ce rapport, les déplacements domicile-travail sont particulièrement importants à l'échelle de l'Aire urbaine. La pratique de ce territoire est également renforcée par le positionnement des équipements et des services répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain qui renforce également une approche métropolitaine. Selon un élu :

« Durant la récente campagne que ce soit du côté du territoire de Belfort ou de Montbéliard, la population pratique un bassin de vie bien plus large que celui des frontières administratives, le citoyen a un esprit mûr, j'ai la certitude que le politique est en retard sur les habitudes de vie des citoyens. » (Entretien élu)

Toutefois, si les populations pratiquent un territoire large, la métropolisation de ce territoire fait débat. Selon les enquêtés, si cette pratique doit continuer à être développée, ils mettent particulièrement en cause les limites qu'imposent les difficultés de gouvernance que connaît le territoire. Une gouvernance qui peut également permettre de développer les relations frontalières, car la population frontalière du Canton du Jura suisse pratique également le territoire de l'aire urbaine dans le cadre d'activités touristiques, d'achats, pour l'usage des équipements culturels notamment à Montbéliard d'après un enquêté frontalier principalement pour la culture : le cinéma et le bowling.

³ Source : http://www.adu-montbeliard.fr/fileadmin/Fichiers/Fond_documentaire/2016/PLA_2016_105.pdf

2. Le pôle métropolitain de l'Aire Urbaine

i. Un ensemble d'attentes faisant consensus :

Le pôle métropolitain fait consensus sur un ensemble d'éléments chez les différents acteurs enquêtés techniciens ou élus même si concrètement le pôle n'a pas encore été créé. Au sein du périmètre, les entretiens ont révélé chez les enquêtés principalement la volonté de voir s'améliorer la gouvernance pour permettre au territoire d'être plus cohérent, d'avoir une plus grande lisibilité en parlant d'une seule voix et d'améliorer les coopérations notamment dans l'objectif d'attirer des financements. Économiquement, l'organisation du pôle doit permettre d'en renforcer la compétitivité et la dynamique économique et ainsi de le faire progresser de façon équilibrée.

A l'échelle régionale, d'une part pour les enquêtés l'enjeu du pôle métropolitain sera d'être un acteur représentatif du territoire vis-à-vis de l'échelle régionale. Des enquêtés parlent d'« outil de lobbying » permettant au territoire d'être représenté au sein de cette grande région et donc de faire valoir ses intérêts. Pour les élus que nous avons pu rencontrer, le pôle métropolitain peut potentiellement prendre un rôle d'interlocuteur privilégié dans la mise en place des stratégies régionales. Les pôles transcendent les périmètres administratifs et permettent ainsi de travailler à l'échelle de grands territoires, une stratégie privilégiée par la région :

*« L'étape est de réussir à trouver les leviers de coopération avec la région et donc intégrer la région à la gouvernance du pôle car de plus elles sont sensiblement proches. Le pôle pourrait ainsi jouer le rôle d'interlocuteur entre la région et les territoires. Dans le cadre de la délégation territoriale, il y a une réflexion au sein des régions qui souhaitent se rapprocher des territoires en favorisant l'échelle du bassin de vie. On sait cependant les concurrences qui peuvent exister mais c'est une erreur stratégique majeure, il faut plutôt tabler sur l'harmonisation des politiques publiques, faut-il encore en proposer ? »
(Entretien élu)*

Cette approche peut être justifiée par l'éloignement qu'induit la création de grande régions, ainsi l'enjeu pour les instances régionales est de se reconnecter avec les territoires tout en s'extrayant des autres périmètres administratifs qui ne correspondent pas au bassin de vie des habitants ou aux dynamiques économiques. Au travers des entretiens, le pôle métropolitain est présenté comme une nécessité bien que de nombreuses zones d'ombre persistent. Lors d'un entretien avec un technicien à l'échelle régionale, selon l'enquêté :

« Il y a tout de même un espace vide entre ces deux territoires, et qu'il y a des choses à faire ; de plus il me semblait que la plupart des fonctions métropolitaines existent déjà mais qu'elles ne sont pas encore à l'échelle des attentes et besoins du territoire. C'est une des zones nécessaires de

métropolisation sur ce territoire. Le territoire est à la marge du développement métropolitain de Besançon et de Mulhouse, entre les deux, il faut donc voir quelle plus-value redoutable il peut avoir. Ce que je perçois moins c'est le lien avec la création du pôle, soit comment le pôle permettra d'aller vers une amélioration de ces fonctions métropolitaines. Ça c'est l'une des questions qui seront à débattre. » (Entretien, technicien)

Au niveau transfrontalier, les différents acteurs que nous avons pu interroger, nous ont également fait part de leur volonté de voir se structurer sur le territoire du Nord-Franche-Comté un acteur référent qui soit un interlocuteur clair pour les partenaires suisses. De l'autre côté de la frontière, selon nos enquêtés, le canton compétent en coopération transfrontalière perçoit la nébuleuse d'acteurs du NFC comme une limite à un développement efficient des échanges. A cela s'ajoute qu'au sein même du pôle métropolitain, les niveaux de coopération entre les différents territoires qui composent le NFC et le Jura Suisse sont différents. Ainsi le territoire de Belfort qui dispose grâce à la CC du Sud-territoire d'une entrée vers la Suisse, échange depuis longtemps avec le canton du Jura. Du côté du pays de Montbéliard, ce n'est qu'avec l'élargissement du périmètre induit par la Loi NOTRe que l'agglomération devient frontalière. Toutefois, lors des entretiens très peu d'enquêtés ont abordé le rôle dans la coopération transfrontalière que pourrait jouer le pôle métropolitain. La référence au transfrontalier n'est apparue que lorsque l'entretien abordait les enjeux économiques et l'ouverture de la ligne Belfort-Delle. Mais la nécessité d'une gouvernance métropolitaine propice à des coopérations bilatérales est quasi inexistante, mis à part chez des enquêtés touchés directement par le sujet.

ii. Un projet flou et un portage complexe

Au fil des entretiens, le projet semble à nos enquêtés extrêmement complexe et de nombreuses difficultés sont mises en avant, notamment par les techniciens. Ils ont fortement mis en avant cette différence culturelle entre les deux agglomérations principales notamment, qui semblent selon les enquêtés se cristalliser dans la constitution du pôle car le projet est principalement piloté par Belfort et Montbéliard.

La difficulté de ce pôle, également mise en avant par la majorité des enquêtés, est le flou qui entoure ce projet. A cela s'ajoute que dans la région Bourgogne-Franche-Comté peu de pôles métropolitains sont aujourd'hui opérationnels. Le pôle métropolitain centre Franche-Comté a été créé en janvier 2013 et les principales actions consistent encore en la réalisation d'études à l'échelle de ce périmètre. Le projet de pôle métropolitain Besançon-Dijon est lui toujours au stade de projet.

Lors de l'enquête le flou autour du pôle n'a pas permis à nos enquêtés de pouvoir se projeter sur ce que pourrait être ce pôle, son action ou son organisation future.

La position des techniciens a été intéressante sur cette question, ainsi il leur paraît urgent que les décideurs sachent ce qu'est le pôle, ce qu'il va faire et de résoudre les questions notamment d'ordre financier qui représentent souvent un frein aux échanges. Pour eux « la balle » est dans le camp des élus, car c'est un territoire qui demande du consensus et de mettre à l'écart les différends dans l'intérêt du développement du NFC. Cela met en lumière l'importance du jeu d'acteurs politiques au sein du portage du pôle métropolitain.

Lors des entretiens effectués avec les élus, ces derniers ont été extrêmement critiques vis-à-vis de ce portage. Il est toutefois important de réancrer le projet actuel de pôle dans l'historique de coopération fait de conflits, de négociations, de réussites et d'échecs. Par ailleurs, la structuration d'une gouvernance métropolitaine est marquée par des ténors des partis politiques et donc des personnalités qui ont marqué le champ politico-médiatique à l'instar de Jean-Pierre Chevènement à Belfort ou Pierre Moscovici à Montbéliard.

Plusieurs enquêtés regrettent que le portage actuel du pôle métropolitain, ne fasse pas émerger de personnalités aussi fortes. Ils ajoutent que le projet ne bénéficie pas du même enthousiasme qu'ont eu les décideurs à l'initiative du projet. Un enquêté nous a fait part de la peur que ce ne soit qu'une simple reprise de flambeau :

« Je crains que le pôle ne soit qu'un trophée politique, mais pas un vrai choix de stratégie territoriale. Comme dans le cas de la clinique, il n'y a pas de communication, pas de collaboration, mais j'espère que ça va s'améliorer.[...] Je crains que ce ne soit qu'une coquille et surtout que la nouvelle majorité le fait simplement parce que l'ancienne l'avait commencé...sans portage, ni de conviction. » (Entretien élu)

Plus globalement les élus pointent un certain immobilisme et la peur que le projet reste creux. Ainsi si les informations annonçant la création du pôle à l'été 2016 sont convergentes, ils craignent que dans le sillon de la loi NOTRe qui occupe les EPCI, rien ne soit prévu pour faire émerger une stratégie et des actions concrètes au sein du pôle:

« Depuis deux ans et demi : stand by complet, il y a eu une réunion pour les statuts mais rien depuis deux ans et demi. De plus ce projet de pôle est antérieur au changement de gouvernance. Quand la gestion était portée par Butzbach (précédent maire de Belfort), il y avait une vraie réflexion, mais depuis, il n'y a eu qu'un colloque culturel mais rien de plus. Le projet a été validé en conseil,, mais pas de première réunion du pôle. La mécanique administrative est complexe certes mais aucune réunion, aucun colloque, c'est un manque de volonté politique » (Entretien élu)

Concernant plus spécifiquement le délai de lancement du pôle, les opinions sont divergentes, ainsi si certains élus et techniciens mettent en avant des difficultés de calendrier engendrées par la loi NOTRe, pour d'autres, ce n'est pas une raison suffisante pour expliquer ce retard. Pour eux, il s'agit davantage d'un manque de portage politique et la Loi NOTRe n'est perçue que comme un prétexte. Ces divergences dépassent, même selon nos enquêtés, les désaccords partisans.

L'enjeu actuel vis-à-vis du pôle est pour l'ensemble des enquêtés d'identifier des sujets de coopération et surtout de parvenir à les concrétiser au sein de projets forts en prévision de la création du pôle métropolitain.

Conclusion partielle

Dans cette partie nous avons tenté d'approcher le processus de métropolisation et son illustration au sein du NFC. Si le terme fait débat dans les champs scientifiques et opérationnels, on perçoit des éléments de convergence notamment concernant les caractéristiques de centralité, de taille critique, d'emploi etc. Dans le cas du NFC, il apparaît que le territoire tente de se faire une place et de développer les bons atouts pour jouer un rôle à l'échelle régionale. Le NFC est investi par ses habitants, qui le pratiquent aussi bien dans le cadre professionnel que pour les loisirs sans se soucier des périmètres administratifs (Entretien Codev). Ainsi il nous apparaît que le projet de pôle métropolitain bien qu'il ne suffise pas à parler de métropolisation, s'inscrit dans un projet de nature métropolitaine et tente d'accompagner voire d'impulser ce type de développement. Le projet de pôle cristallise de nombreuses attentes des élus, des techniciens mais aussi des habitants, cependant il est également le produit d'une longue histoire de coopération, faite de réussites et d'échecs qu'il n'est pas toujours aisé de dépasser.

Dans ce contexte, quel rôle pour l'agence de développement et d'urbanisme ? D'une part vis-à-vis de l'acculturation à un certain nombre de phénomènes, de notions, de concepts, le rôle de l'agence, qu'elle remplit par ailleurs, est de déconstruire une « métropolisation » pouvant être perçue comme un slogan réducteur, de la rendre plus intelligible pour les acteurs locaux et ainsi contribuer à développer une culture métropolitaine. Son rôle est également de réancrer cette notion dans les spécificités locales. Cela peut par exemple prendre la forme d'études ou de conférences. Il s'agit de démystifier ce concept et de proposer une approche résolument nord franc-comtoise de la métropolisation.

En complément de l'enquête auprès des acteurs du territoire nous avons contacté d'autres agences d'urbanisme afin de percevoir leurs actions respectives dans la structuration de différents pôles métropolitains. Les principales actions résident dans l'apport d'ingénierie et l'animation de groupes

de travail, le portage ou le montage de projets à l'échelle métropolitaine, mais aussi parfois un rôle de gestion ou de suivi administratif. Cependant une fois les pôles mis en place et correctement lancés, les agences enquêtées leur ont laissé cette tâche. Plus en détail, une majorité d'agences a principalement joué un rôle en amont de la création afin de convaincre les parties prenantes, de les faire discuter et de leur faire « perdre leurs casquettes respectives ». Il s'agit de jouer un rôle pédagogique qui peut légitimement être porté par l'agence car elle dispose de l'ingénierie territoriale et représente un lieu d'échanges relativement neutre entre une pluralité d'acteurs. Dans le cas du Pôle Métropolitain du Sillon Lorrain, l'agence de Metz a tenté de faire émerger des actions concrètes, de créer des rapprochements entre les institutions et de monter des projets en commun. Cela rejoint également l'entretien effectué avec un technicien régional qui souhaite que les agences soient au cœur du montage de projets à l'échelle métropolitaine pour répondre aux appels à financement régionaux au sein du contrat plan État-Région. Par ailleurs, le rôle d'incubateur de la synergie métropolitaine est au cœur des stratégies des agences. Plusieurs ont organisé des groupes de travail visant à identifier des actions concrètes justifiant l'intérêt du pôle. Cela fait partie des missions des agences, de leur positionnement transversal qui leur permet de toucher un grand nombre d'acteurs et de développer une approche prospective se voulant éclairante pour l'ensemble des parties prenantes. Cependant, les entretiens mettent également en avant que la place qui leur est donnée diffère en fonction des contextes territoriaux. Certains parlent de missions « à la carte ». Par exemple, dans le cas du pôle métropolitain Nîmes-Ales, l'agence a proposé seize sujets de coopération et organisé des groupes de travail qu'elle a animé avec la participation d'élus et techniciens. On retrouve au sein du pôle métropolitain centre Franche-Comté, la même pratique, l'agence ayant partagé l'animation des groupes de travail avec d'autres institutions comme l'Agence Régionale de Développement (ARD). Nous pouvons dès lors imaginer dans le cas du NFC que les agences de Montbéliard et de Belfort, voire le SMAU, proposent de la même façon, compte tenu de leur connaissance du territoire, des sujets de coopération permettant d'initier cette dynamique.

III. Zoom sur les stratégies d'aide à la décision

Cette dernière partie portera plus spécifiquement sur l'aide à la décision, présente en filigrane des deux premières parties. Tout d'abord, nous nous sommes attachés à définir ce qu'implique l'aide à la décision mais, lors de nos recherches nous avons eu de grandes difficultés à trouver une définition académique ou scientifique. L'ensemble des définitions rencontrées renvoient à des outils, des systèmes informatiques, plus généralement des outils techniques d'analyse, de suivi ou

d'évaluation. Nous sommes toutefois parvenus à trouver une définition relativement large qui rejoint l'approche de l'agence.

«Le processus qui conduit à décider d'une action met en œuvre un ensemble d'opérations convergentes, logiques ou non, sur un groupe d'information plus ou moins important et pertinent, en s'appuyant sur un ensemble de connaissances, dans un environnement déterminé afin d'obtenir un résultat. La pertinence de la procédure suivie pour prendre une décision est rarement évaluée car très complexe, seul le résultat l'est par rapport à un objectif initialement recherché. Les aides (secours, assistance, etc...) à la décision sont donc des opérations qui facilitent la tâche de prise de décision en simplifiant ou en raccourcissant le chemin cognitif suivi par l'homme. Les fonctions de ces aides peuvent être très diverses : recherches d'informations pertinentes, organisation des informations, traitements partiel ou total d'ensembles disjoints d'informations, activation ordonnée de connaissances, établissement de scénarios, représentations spatiales et / ou temporelles, propositions de décisions »⁴ (Article extrait de « Veille techno VH4 - Décisions et traitements - L'aide à la décision », 1996, p.6)

1. État des lieux de l'aide à la décision dans le NFC

i. Une pluralité d'acteurs d'aide à la décision

Dans le cadre de notre enquête nous avons souhaité rencontrer dans une première phase les techniciens du territoire afin de questionner le rôle d'aide à la décision de l'agence et son positionnement dans le microcosme des acteurs d'aide à la décision présents sur le territoire.

Au sein du NFC se croisent une pluralité d'acteurs, à différentes échelles de décision : intercommunale, départementale et régionale. Nous sommes ainsi parvenus à rencontrer les principaux services, ce qui nous a permis de mettre en lumière que l'aide à la décision connaît des adaptations en fonction des spécialisations, des moyens d'action mais aussi de la proximité avec les décideurs. Les directeurs généraux ou adjoints des services ont un rôle privilégié compte tenu de leur proximité avec les élus. Un enquêté nous a fait part du fait que le :

« Le DGS a un rôle d'aide à la décision et de veiller à ce que [le décideur] ait les éléments pour prendre une décision en toute connaissance de cause. Il faut impérativement donner l'ensemble des éléments complexes pour une prise de décision en toute connaissance de cause. L'aide à la décision provient des services des agglomérations, de l'ADNFC, de l'ADU, de l'AUTB, des services des communautés de communes. Il s'agit donc de savoir faire travailler ces gens ensemble, savoir prendre les avis des partenaires, échanger, se consulter sur des

⁴ Source : <http://www.viabilite-hivernale.developpement-durable.gouv.fr/l-aide-a-la-decision-concept-definition-systeme-a5018.html>

« sujets avoir l'avis de la DDT, de la CCI, de la Région...Il y a de l'aide à la décision via des observatoires. Le Territoire de Belfort regarde les publications de l'AUTB comme celles de l'ADU. »

Cela se présente comme un travail particulièrement collaboratif, le rôle du DGS est ainsi de coordonner l'ensemble des informations produites par les techniciens au sein de la collectivité ou par les différentes structures partenaires. Apparaît ainsi dans le cadre de l'aide à la décision au sein des collectivités locales, une certaine hiérarchie entre ceux qui produisent et analysent les données, et ceux qui coordonnent le processus.

L'État par le biais de ses organes déconcentrés joue aussi un rôle d'aide à la décision. Ayant un droit de regard sur un ensemble de politiques et de documents d'aménagement ou de planification locaux, il a une grande proximité avec les techniciens et favorise une certaine synergie. Par exemple la DDT du Doubs et la Dreal de Franche-Comté ont initié un ensemble de réflexions et favorisent la mise en cohérence des acteurs locaux autour d'une étude de la place donnée à l'eau dans le territoire conduisant notamment les agences, dont celles du NFC à travailler en complémentarité. La Région joue un rôle équivalent pour les agences :

« Le 9 juin dernier, Monsieur Eric Houlley, Vice-président de la Région Bourgogne-Franche-Comté en charge de la cohésion territoriale, invitait les Présidents des quatre agences d'urbanisme de la nouvelle Région, afin de dresser un bilan du partenariat et les pistes de consolidation dans cette configuration nouvelle. Les quatre agences ont pu faire part de leur volonté de travailler conjointement sur l'analyse des dynamiques régionales et l'élaboration du futur SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires). Elles ont également souligné leur implication dans le champ de la mutualisation de données géographiques et leurs apports potentiels dans le domaine de la politique de la ville. (Charles BERGOUNIOUX, Newsletter ADU été 2016)⁵

Plus généralement, dans le cadre d'un paradigme d'action publique qui favorise la coopération entre les territoires, les transformations induites par la nouvelle carte des régions renforcent les échanges entre les agences d'urbanisme (Figure 9 Relations régionales des agences d'urbanisme) d'une même région, ce qui permet de nourrir une réflexion à l'échelle de grands territoires.

⁵ Newsletter agence été 2016 : <http://www.adu-montbeliard.fr/newsletter/newsletter-43-ete-2016.html>



Figure 9 Relations régionales des agences d'urbanisme

A travers notre enquête est apparu également que l'aide à la décision au sein du NFC connaît quelques limites. Ainsi, bien qu'au sein de ce territoire il y ait deux agences d'urbanisme toutes les communes du NFC n'en sont pas membre. Ce sont donc principalement les EPCI qui bénéficient de leur expertise, ce qui éloigne certains territoires des ressources techniques des agences. De plus, pour les élus de petites communes ou de communes rurales, la loi NOTRe qui favorise les coopérations territoriales conduit les petites communautés de communes à dépasser des seuils de population leur permettant jusqu'alors de bénéficier de l'ingénierie offerte par les institutions étatiques ou départementales.

« La DDT apportait son aide pour l'instruction en urbanisme, avec la loi NOTRe le nombre d'habitants dépassant les 10 000, la DDT ne fera plus cela, nous devons donc créer un service urbanisme au sein de la Communauté de Communes. » (Entretien élu)

Cette perte de ressources techniques, conduit certaines communes à se tourner vers les bureaux d'études, voire à ne pas avoir recours à des études en amont des projets. Un élu nous a fait part du fait que les agences d'urbanisme sont « adossées aux agglomérations », les communes hors agglomérations se retrouvent ainsi exclues.

A cela s'ajoute également les effets des réductions des financements qui touchent le secteur public. Ainsi le transfert d'un ensemble de compétences propres au département, impacte le rôle de cet

échelon et des structures adossées, or pour les zones rurales cela représente de l'ingénierie en moins.

ii. De la définition académique aux négociations locales

Dans ce cadre, la définition initialement proposée de l'aide à la décision confrontée au terrain, doit être nuancée. Pour les enquêtés principalement techniciens, dans les faits l'aide à la décision est non linéaire. Un technicien nous a ainsi fait part de son expérience :

La prise de décision n'est pas linéaire : j'observe => je propose => l' élu décide : On tourne à plusieurs vitesses car la décision va être aussi en amont des choses et c'est dans la réponse ou dans le processus qu'on va apporter quelque chose. Mais dans la réponse, on aura apporté quelque chose : voir ce qu'il y a à dire, processus de définition de la demande, localisation, amener des éclairages. De plus les décisions sont parfois prises de façon brusque ou qui échappe (décision de l'investisseur ou financeur). (Entretien technicien)

Cette position a été perçue chez de nombreux enquêtés sans être explicitée aussi clairement. Par ailleurs, un élu d'une commune rurale nous a expliqué qu'il ne demandait pas d'études en amont des projets, compte tenu de sa proximité avec les habitants et de sa connaissance fine du territoire. Ainsi pour les techniciens enquêtés, la portée de leur aide à la décision dépend de la proximité voulue par les élus :

« La proximité avec les élus, dépend de ce que chacun veut, parfois ils trouvent réponse à leurs besoins dans leurs propres services. » (Entretien technicien)

iii. Perceptions et attentes, l'heure du repositionnement pour les agences

Dans ce cadre, les techniciens rencontrés nous ont fait part du fait que les agences ont plus de flexibilité, de marges de manœuvre que les administrations. Nous nous sommes alors plus spécifiquement intéressés aux perceptions de l'action de l'agence par les acteurs locaux. Ce sont principalement les élus qui nous ont intéressés dans le cadre de notre réflexion. Les enquêtés ont fortement insisté sur la technicité de l'agence qui va capitaliser différents éléments de connaissance du territoire, par l'observation et l'analyse de données statistiques et géographiques. Enfin, son rôle est d'animer des débats, d'initier les réflexions et donner des éléments de réponse aux acteurs sur les principaux sujets qui les préoccupent.

Les techniciens ont souvent eu une vision plus précise par rapport aux élus. Selon eux le rôle des agences d'urbanisme dans le contexte du pôle est d'initier les dynamiques, d'aider à développer un projet politique unifié et de produire une connaissance du territoire qui transcende les périmètres des administrations locales pour proposer une vision prospective. En résumé, les techniciens ont

selon les enquêtés un rôle de proximité, de pédagogie, de clarification permettant de donner plus de lisibilité aux problématiques locales afin d'éclairer les décideurs.

Lorsque l'on confronte ces discours avec les cas d'autres agences, il apparaît ainsi que le rôle historique de l'agence au sein du territoire, les relations nouées avec les élus, soit l'imbrication dans les jeux d'acteurs et la proximité avec les décideurs ont un poids important. Dans le cas de l'ADU, l'ensemble des enquêtés ont loués les compétences de l'agence dont une bonne connaissance du territoire et la bonne prise en main des problématiques locales. Certains nous ont même dit avoir pris conscience de ses compétences lorsqu'ils ont été sollicités par elle, dans le cadre du SCOT. Les enquêtés ont fortement valorisé dans les discours les bienfaits de cet exercice de vulgarisation et des efforts visant à intéresser les élus. Les élus les plus proches de l'agence, concèdent cependant un manque de communication de la part de la structure notamment envers les communes qui ne sont pas nommément membre de l'agence :

« Je connais l'ADU, mais nous n'avons jamais monté de dossiers ensemble, principalement des réunions d'information. Je regrette d'échanger avec l'agence uniquement durant les « grandes messes », c'est parfois mieux d'avoir des échanges plus restreints. Cela permet de partager une direction. ». (Entretien élu)

Durant ce stage, de nombreuses réunions internes ont amorcé la mise en place d'actions visant à y remédier.

2. Agir dans et avec le pôle

i. L'ADU et l'observatoire métropolitain

Dans son rôle d'accompagnement des dynamiques locales, l'agence de développement et d'urbanisme a d'ores et déjà développé une réflexion à l'échelle métropolitaine notamment un observatoire dédié à la stratégie métropolitaine. L'agence met l'animation au cœur de son action et la décline en trois niveaux :

*«[1.]L'observation et la veille permettent de recueillir les informations et de les croiser pour établir un certain nombre d'indicateurs et de constats ; c'est l'objectif recherché par exemple à travers le tableau de bord des indicateurs de développement durable[.2.] L'évaluation permet d'échanger les différentes analyses autour de ces constats pour dégager des enjeux partagés par exemple autour de la durabilité des projets [. 3.] La **prospective** découle des deux premiers niveaux et permet déjà de dégager des pistes d'action pour par exemple*

alimenter les réflexions autour des missions du futur pôle métropolitain. » (Site ADU, s'inscrire dans la construction du pôle métropolitain⁶)

Dans le cadre de la constitution du pôle, l'observatoire stratégique qui produit des réflexions à l'échelle du NFC peut être un réel accompagnateur. Toutefois, l'enjeu de sa mobilisation est, compte-tenu de l'étude de terrain, confronté à la problématique de la légitimité de mobiliser la structure montbéliardaise au profit de la structure belfortaine. A cela s'ajoute que le syndicat mixte de l'aire urbaine qui jusqu'à présent coordonnait les actions à l'échelle métropolitaine, dont des études, est aujourd'hui dans une situation incertaine. Ce flou quant à la répartition des compétences entre les différents acteurs d'ingénierie territoriale en matière de politiques publiques d'aménagement du territoire, crée une stagnation. A cela s'ajoute les difficultés financières et de restructuration interne que connaît l'ADU et qui dans le contexte des changements introduits par la Loi NOTRe et le calendrier d'élaboration des SCOT se trouve mobilisée sur d'autres travaux.

Toutefois concernant les problématiques financières des agences, au travers des échanges avec les autres structures, il apparaît que l'ADU n'est pas seule face à ce problème. Ainsi au sein même de la région, l'agence de Besançon se voit également contrainte de redéfinir une stratégie de développement pour diversifier ses activités et élargir ses sources de financement. Selon un technicien de l'État :

« Les agences ont la volonté d'étendre leur périmètre d'action, ce qui convient également à l'État car cela revient moins cher que de créer de nouvelles agences, cette stratégie renforce également l'union territoriale mais il faut cependant que les enjeux percolent avec les périmètres.[...] L'Audab est depuis longtemps dans cette logique d'élargissement territorial, par exemple le Parc Naturel Régional du Haut-Jura est membre de l'agence, mais cela conduit à une cohérence territoriale plus faible. C'est une logique qui pose problème car il y a un partage de l'ingénierie sans ciment territorial. L'ADU a un élargissement centré sur une réalité territoriale, un territoire sensiblement élargi mais avec une unité partenariale. L'agence est sur PMA mais dans le cadre de l'élaboration du SCOT, elle a intégré les territoires concernés par le document. C'est deux modes d'évolution différents ». (Entretien élu)

Dans ce cadre, le rôle que peut jouer l'agence fait débat entre les enquêtés : d'une part les techniciens et élus, surtout des élus, qui n'ont pas de visibilité sur le rôle que peut avoir l'agence, d'autre part ceux pour qui le rôle d'une agence est évidemment d'alimenter le pôle en ingénierie

⁶ Site Agence de développement et d'urbanisme de Montbéliard, Observatoire métropolitain. URL : <http://www.adu-montbeliard.fr/nos-activites-et-projets/sinscrire-dans-la-contruction-du-pole-metropolitain/observatoire-metropolitain.html>

territoriale ; enfin les techniciens partie prenante du pôle pour qui aujourd'hui la mobilisation des agences n'est pas une priorité. L'ADU s'est pour sa part donnée pour mission de :

« Poursuivre la mise en place de l'observatoire métropolitain autour d'indicateurs partagés de développement durable, Participer à la définition du projet métropolitain notamment sur les 3 thématiques suivantes : aménagement de l'espace, solidarité territoriale et développement durable. » (Site ADU⁷ s'inscrire dans la construction du pôle métropolitain)

ii. Quid de la fusion des deux agences ?

Dans le Nord Franche-Comté, deux agences se côtoient sur un territoire de moins de trente kilomètres. Lors des entretiens, les enquêtés ont pris position quant à la possible fusion des deux agences. Pour certains, elle est bénéfique en termes de connaissance du territoire et permettrait de favoriser la mutualisation, la coopération, la continuité des politiques publiques nécessaires à la cohérence d'un territoire à caractère métropolitain. Car selon un élu, si le SMAU favorisait la coopération entre les agences, le procédé était également plus lourd, une fusion permettrait la réalisation des travaux demandés en interne. Cette solution aurait par ailleurs le mérite d'envoyer un signal fort dans le cadre d'une coopération opérationnelle à l'échelle du NFC comme l'est la création de l'agence unique de développement économique : l'ADNFC. Pour d'autres cependant, ce n'est pas encore d'actualité ou celle-ci n'a de raison d'être qu'en cas de fusion des agglomérations. Pour le moment, les agglomérations auraient encore besoin de leurs agences dans le cadre de l'élaboration de documents stratégiques et réglementaires : SCOT, PLU et pour produire des études à l'échelle de l'agglomération. D'autant plus qu'elles ont aujourd'hui une compétence uniquement sur leurs territoires respectifs. Leur première difficulté à surmonter est celle de l'intégration de nouvelles communes dans le cadre de la loi NOTRe. Pays de Montbéliard Agglomération passera ainsi de 29 communes à 72 au 1^{er} janvier 2017 :

« Le Projet d'urbanisme à Belfort, l'absorption de 4 communautés de communes pour Montbéliard, les agglomérations ont trop besoin de leurs agences, mais l'histoire est en marche. » (Entretien technicien)

iii. Expériences d'agences au service des pôles

L'étude d'autres expériences de constitution de pôles métropolitains a permis de révéler quelques faits saillants. Dans le cas du pôle Vichy-Auvergne, le rôle de l'agence a été de s'approcher des élus, de les convaincre, d'amorcer la discussion entre les différents acteurs. L'enquête nous a par

⁷ Ibid

ailleurs fait part de la volonté de chacun dans ces échanges de « *faire en sorte que les différentes parties perdent leurs casquettes respectives* » au nom d'une réflexion qui dépasse les limites administratives et les intérêts de chacun. L'agence représente ainsi un lieu d'échange et joue le rôle de facilitateur, soit un tiers-acteur qui n'a pas d'autre intérêt à faire valoir que la réussite du projet. Cet impératif de neutralité nous a également été donné par l'agence d'urbanisme de Mulhouse qui dans sa stratégie d'aide à la décision, pour l'ensemble des acteurs du Sud-Alsace, s'évertue à ne pas être perçue comme représentante exclusive des intérêts de la ville centre, Mulhouse.

Dans le cas du Pôle métropolitain du Sillon Lorrain, l'agence de Metz a eu pour rôle de faire émerger des actions concrètes. L'agence a facilité les rapprochements entre institutions dans l'objectif de porter des projets en commun. On peut prendre pour exemple le territoire de santé qui a vu le jour grâce à la mise en réseau des principaux équipements hospitaliers. Les agences ont joué un rôle important dans le montage de dossiers de financement notamment dans l'objectif d'attirer les subventions du contrat projet État-Région ou d'obtenir des labels nationaux, à l'exemple du label « FrencTech ».

Enfin, les actions qui traduisent le plus communément le rôle des agences, ont consisté à identifier des actions concrètes justifiant l'intérêt du pôle. Ainsi dans le cadre de l'association de l'Estuaire de Seine, du pôle métropolitain centre Franche-Comté et du pôle métropolitain Nîmes-Alès, les agences ont tenté d'organiser et d'animer des groupes de travail réunissant élus et techniciens. Par exemple, dans le cas de Nîmes-Alès, l'agence a réuni les différents acteurs locaux et a proposé seize sujets de coopération. Selon les enquêtés, compte tenu des missions d'une agence d'urbanisme, de sa position transversale, de sa capacité à toucher un ensemble d'institutions et sa réactivité, elle est la plus à même d'assister les acteurs locaux dans le portage d'actions communes et de mettre en perspective des problématiques à l'échelle métropolitaine.

Les entretiens ont globalement, mis en avant que les agences ont pour rôle de structurer un dialogue, d'informer sur le territoire de par leurs compétences techniques, leurs capacités d'animation et de travail collaboratif.

Conclusion partielle

L'aide à la décision implique un ensemble d'acteurs à différentes échelles territoriales, toutefois leur marge de manœuvre et leur proximité avec les décideurs diffèrent grandement. Cependant il apparait que l'observation, le regroupement de données, la collecte et l'analyse d'informations et de connaissances sur le territoire sont des éléments importants qui nécessitent d'être produits. L'enquête a mis en lumière un réel besoin des agences et des retours particulièrement positifs quant

à la qualité de leurs productions chez les différents acteurs locaux. Cependant au niveau local, les organisations qui font appel à elles font également face à des obstacles notamment financiers et sont contraintes de se repositionner. Cela a d'une part pour effet positif dans le cas de l'ADU de la conduire à se rapprocher davantage de ses partenaires, mais d'autre part indirectement, cela conduit à investir une logique plus financière qui met les agences en concurrence avec des bureaux d'études privés ce qui peut instaurer des relations très « marchandes » avec les acteurs locaux.

Dans le cas de l'ADU, la réflexion a été largement amorcée par les décideurs et l'ensemble des collaborateurs de l'entreprise. Par ailleurs ce stage s'inscrit également dans cet objectif de repositionnement. Ainsi un certain nombre de points d'amélioration ont été identifiés au sein même de la structure, notamment la volonté de se rapprocher des élus, de mieux cerner leurs besoins afin d'y répondre plus précisément. Dans ce cadre, l'agence développe aussi une campagne de communication et de sensibilisation visant à faire connaître les compétences et réalisations de l'agence à ses membres ainsi qu'aux communes non-adhérentes. Elle tente également de reprendre l'héritage issu de la longue coopération passée à l'échelle de l'Aire urbaine et de faire partager les enjeux de la poursuite de ce développement pour l'avenir de ce territoire. Cette volonté s'inscrit dans une réflexion interne qui vise à décroquer l'observation et par ce biais repenser aussi l'organisation bipolaire de l'agence.

Dans ce contexte, quel rôle pour l'agence de développement et d'urbanisme ? Aujourd'hui l'agence pourrait ainsi renforcer ses réflexions avec les autres structures locales, proposer et partager avec l'AUTB et/ou le SMAU des sujets d'étude d'intérêt métropolitain. Il s'agirait ainsi de s'inscrire durablement dans le rôle principal d'une agence qui est de produire des informations sur le territoire, d'initier la réflexion et d'insuffler la dynamique en travaillant en coopération à l'échelle métropolitaine. De plus, si pour certaines agences, le rôle de support administratif du pôle est important, bien que pouvant faire débat, celui-ci n'est en définitive pas nécessaire. D'autant que dans les cas où les agences ont joué ce rôle, il n'a été assumé que de manière transitoire dans l'attente de la création d'un syndicat mixte porteur du pôle. Enfin, si les pôles métropolitains nécessitent de la part des agences des ressources humaines et techniques différenciées, c'est principalement la production d'informations, de données à l'échelle du pôle qui occupe le plus les personnes impliquées. Les entretiens avec les agences ne font pas état de plus de deux chargés de missions mobilisés à plus ou moins temps plein. Toutefois pour la structure, le pôle métropolitain permet de bénéficier d'un financement supplémentaire bien que nos enquêtés n'ont pas pu nous donner plus d'informations sur ce point.

Conclusion

En conclusion le territoire du NFC nous est apparu comme un territoire aux multiples facettes, tantôt gagnant, tantôt en difficulté. Ainsi s'il dispose de nombreux atouts, il souffre également d'un éclatement territorial et d'une gouvernance complexe. Les enquêtés nous ont paru optimistes quant à l'avenir de leur territoire tout en ayant conscience que son développement nécessite un fort consensus entre les différents acteurs du territoire et particulièrement entre les élus. Concernant plus spécifiquement la métropolisation du territoire, le NFC dispose de plusieurs caractéristiques de métropolisation : capacité de concentration dans les centralités du territoire de grands donneurs d'ordre, des principaux emplois métropolitains, de grands équipements et des infrastructures de niveau métropolitain. A cela s'ajoute que la population, les entretiens avec les membres du Conseil de développement de pays de Montbéliard Agglomération ont permis de recueillir les perceptions de la société civile manquante dans cette étude, pratique ce territoire en faisant fi des limites administratives aussi bien pour travailler que se récréer. C'est aussi un territoire qui est bien connecté et dont la position européenne, au croisement de trois États, est particulièrement enviable. Toutefois, il souffre d'une image industrielle et peine à se renouveler. Bien que sur le territoire de nombreuses transformations ont lieu, elles ne sont pas visibles aux échelles : régionale, nationale et européenne. Dans ce contexte, la création du pôle métropolitain Belfort-Héricourt-Montbéliard-Delle se présente comme une tentative d'améliorer la gouvernance à l'échelle du territoire avec pour objectif d'accompagner et rendre plus efficient son développement. Toutefois celle-ci est confrontée à de nombreuses difficultés, le projet découle d'une volonté ancienne de structurer la gouvernance à l'échelle de ce territoire qui a connu des périodes de grandes avancées et des périodes de stagnation.

En nous intéressant à ces dynamiques, il nous est d'une part apparu d'après les enquêtés que l'agence a beaucoup contribué à la réflexion à l'échelle locale, bien qu'au sein du pôle son rôle ne soit pas encore clair aujourd'hui. Elle bénéficie toutefois auprès des acteurs locaux d'une bonne notoriété. D'autre part, sur ce territoire, l'ADU n'est pas seule à pouvoir jouer ce rôle, l'agence de Belfort contribue grandement à la production d'études et le territoire dispose également d'un syndicat mixte qui a joué un rôle important dans la réflexion à l'échelle de ce grand territoire. Ainsi au sein même des acteurs d'aide à la décision des compétitions et des conflits existent et doivent être solutionnés afin de répondre efficacement aux besoins du pôle. Il apparaît aujourd'hui cependant que pour répondre aux besoins techniques du pôle et d'une réflexion à l'échelle de grands territoires, les acteurs d'aide à la décision doivent être force de proposition, car les élus

locaux sont fortement occupés par l'urgence de structurer les nouvelles intercommunalités. Enfin, dans le cadre de la création du pôle métropolitain Belfort-Héricourt-Montbéliard-Delle au 1^{er} septembre 2016, de nouveaux questionnements voient le jour. Ainsi il s'agira d'observer comment cette instance d'échange prendra place au sein du territoire ? Comment va-t-elle se structurer ? Restera-t-elle un outil d'échange au service des élus ? Comment sera-t-elle alimentée ? Et *in fine* quels actions ou projets arrivera-t-elle à porter pour quels effets sur le territoire ?

Bibliographie

Articles et ouvrages

- Ascher François. *La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*. La Tour d'Aiguës Éd. de l'Aube, 1998, 208 p.
- Benko Georges et Lipietz Alain. *Les régions qui gagnent : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Presses universitaires de France. 1992
- Gaschet Frédéric, Lacour Claude. « Métropolisation, centre et centralité ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, février 2002, pp. 49-72.
- Ghorra-Gobin Cynthia. « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? ». *Quaderni*, 73, Automne 2010. [En ligne] URL : <http://quaderni.revues.org/442>
- Jager Jean-Claude, Da Silva José. « Cahiers de la métropolisation, Enjeux et définition de la métropolisation ». *Forum villes Et territoires Méditerranéens*, n°1, octobre 2001. [En ligne] URL : [Www.metropolisation.org](http://www.metropolisation.org)
- Leroy Stéphane. « Sémantiques de la métropolisation ». *Espace géographique*, tome 29, n°1, 2000. pp. 78-86.
- Sassen Saskia. « Introduire le concept de ville globale ». *Raisons politiques*, n 15, 2004, pp. 9-23. [En ligne] URL : www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2004-3-page-9.htm.
- Vanier Martin. « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? ». *Métropolitiques*, 22 avril 2013. [En ligne] URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>.

Documentation

- Tableau de bord des éco 'cités. Agence d'urbanisme de Montbéliard, 2013
- Les chiffres clés de l'aire urbaine. Syndicat Mixte de l'Aire Urbaine, 2014
- Veille techno VH4 - Décisions et traitements - L'aide à la décision. Laboratoire régional des Ponts et Chaussées de Nancy, Juillet 1996

Table des figures

Figure 1 Les trois phases du pôle Métropolitain.....	9
Figure 2 les périmètres des intercommunalités du Nord Franche Comté au 1er janvier 2017	11
Figure 5 Emploi au lieu de travail (source ADU)	19
Figure 6 : Évolution du taux de chômage par zone d'emploi (Source : Le tableau de bord des éco-cités, 2013).....	21
<i>Figure 7 : Évolution démographique entre 2007 et 2012 (Source : observatoire ADU)</i>	<i>22</i>
Figure 8 Périmètres et équipements métropolitains	23
Figure 9 Les principaux axes des régions Grand-Est.....	27
Figure 10: Chiffres clés, Syndicat Mixte de l'Aire Urbaine.....	28
Figure 11 Relations régionales des agences d'urbanisme	40

Table des matières

Résumé.....	4
Remerciements.....	5
Table des abréviations.....	6
Introduction.....	7
1. Présentation de la structure et point sur le stage	7
2. Objet de recherche	7
i. Contexte et problématique	7
ii. Terrain.....	8
i. Méthodologie	12
3. Quid de la notion de métropolisation ?.....	14
Traitement des résultats de l'enquête.....	18
I. Enjeux territoriaux du Nord Franche-Comté	18
1. Un territoire qui concentre les forces productives	18
2. La mise en réseau des équipements, facteur du renforcement des liens au sein du territoire.....	21
3. Un territoire au positionnement avantageux, mais peu lisible aux échelles régionale et nationale	26
Conclusion Partielle	28
II. Quid de la métropolisation du Nord Franche-Comté ?.....	30
1. Le phénomène de métropolisation	30
i. Entre définition scientifique et perception empirique.....	30
ii. Les indicateurs et thématiques métropolitaines	31
iii. L'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle : un espace métropolitain ?.....	32
2. Le pôle métropolitain de l'Aire Urbaine	33
i. Un ensemble d'attentes faisant consensus :	33

ii.	Un projet flou et un portage complexe.....	34
	Conclusion partielle	36
III.	Zoom sur les stratégies d'aide à la décision.....	37
	1. État des lieux de l'aide à la décision dans le NFC	38
i.	Une pluralité d'acteurs d'aide à la décision	38
ii.	De la définition académique aux négociations locales	41
iii.	Perceptions et attentes, l'heure du repositionnement pour les agences	41
	2. Agir dans et avec le pôle	42
i.	L'ADU et l'observatoire métropolitain.....	42
ii.	Quid de la fusion des deux agences ?	44
iii.	Expériences d'agences au service des pôles	44
	Conclusion partielle	45
	Conclusion	47
	Bibliographie.....	49
	Table des figures	50
	Table des matières.....	51