



Revue Géographique de l'Est

vol. 59/3-4 | 2019

L'Est français dans le tourbillon des réformes territoriales. Quelle gouvernance pour les territoires redessinés du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté ?

Nancy-Metz : les dynamiques géopolitiques d'une construction métropolitaine

Nancy-Metz : the geopolitical dynamics of a metropolization process

Eric Auburtin



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rge/9349>

DOI : [10.4000/rge.9349](https://doi.org/10.4000/rge.9349)

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Référence électronique

Eric Auburtin, « Nancy-Metz : les dynamiques géopolitiques d'une construction métropolitaine », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 59/3-4 | 2019, mis en ligne le 07 mars 2022, consulté le 25 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rge/9349> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.9349>

Ce document a été généré automatiquement le 25 avril 2022.

Tous droits réservés

Nancy-Metz : les dynamiques géopolitiques d'une construction métropolitaine

Nancy-Metz : the geopolitical dynamics of a metropolization process

Eric Auburtin

Note importante

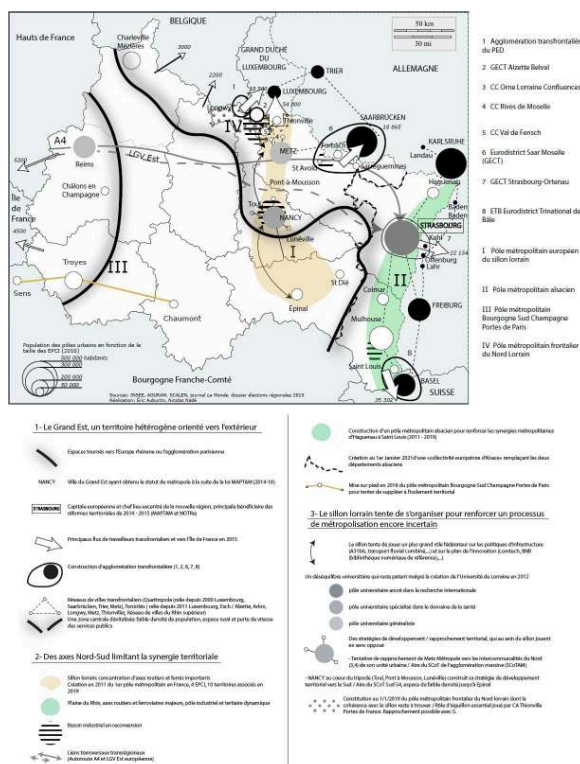
- 1 Cet article est issu du colloque des 5 et 6 septembre 2019, tenu à Mulhouse, intitulé « L'Est français dans le tourbillon des réformes territoriales. Quelle gouvernance pour les territoires redessinés du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté ? » Il témoigne d'un état de la réflexion au moment du colloque ; un certain nombre de changements importants sont intervenus depuis.

Introduction

- 2 La métropole Nancy-Metz a été portée sur les fonts baptismaux dans les années 1960 à un moment où l'État, par sa politique de promotion des métropoles d'équilibre, cherchait à les doter des fonctions nécessaires pour leur permettre d'assurer leur propre développement et de jouer un effet d'entraînement suffisant sur un plan régional.
- 3 Organisé sur des bases planifiées, le duopôle Nancy-Metz ne parvint pas véritablement à mettre en œuvre les conditions d'une synergie métropolitaine, les effets de concurrence entre les deux villes et leurs agglomérations ne tardant pas à se manifester par des effets doublons dès lors que les conditions du développement n'avaient pas été négociées (Moriset, 1995).
- 4 Dans un contexte radicalement nouveau marqué par la volonté de l'État de promouvoir des régions comme des métropoles plus grandes et plus fortes et alors que Metz comme Nancy viennent d'accéder toutes deux au statut de métropole¹, nous tenterons de

développer ici quelques clés de compréhension de ce que change l'obtention de ce nouveau statut tant sur le plan de la gouvernance territoriale que sur celui de la construction des synergies territoriales esquissées à l'échelle du sillon lorrain entre les métropoles de Metz, Nancy, les communautés d'agglomérations de Thionville et Epinal notamment. L'analyse des stratégies d'acteurs, de leurs représentations (Loyer, 2019) permettra de mettre en évidence les ressorts d'une construction métropolitaine qui cherche à mieux se positionner dans un espace régional où les effets de concurrence se sont renforcés tant dans le cadre du Grand Est sous l'effet d'une dynamique alsacienne qui semble se conforter sur un plan institutionnel et territorial que dans un cadre transfrontalier marqué par le renforcement d'une attractivité luxembourgeoise qui ne s'exerce plus seulement sur le marché du travail mais concerne aussi la construction d'une nouvelle offre de formation universitaire de niveau international.

Figure 1 - Synergies et concurrences territoriales au sein du Grand Est



I- Un contexte a priori plus favorable pour relancer une dynamique métropolitaine Nancy-Metz

A- Le rôle d'éveil des consciences joué par le contexte européen et transfrontalier

- 5 Le processus d'intégration européenne a profondément modifié la donne dans les régions frontalières comme le Grand Est puisqu'il a mis directement désormais en concurrence les principales agglomérations régionales avec celles des pays limitrophes. La ville de Luxembourg joue dans la partie lorraine du Grand Est le rôle d'un véritable aimant économique en dépit d'une taille relativement modeste (120 000 habitants en 2016). Son statut de capitale internationale et son haut degré de spécialisation dans les secteurs financier ou médical lui a permis d'attirer une main d'œuvre lorraine bien

formée, à des salaires plus modestes. En effet, alors qu'en 1990, 3000 frontaliers lorrains se rendaient quotidiennement au Grand-Duché pour y exercer un emploi, ils sont désormais en 2019 plus de 100 000 Lorrains (INSEE, 2019) à franchir quotidiennement la frontière avec un taux de croissance annuel moyen de 5% sur la dernière décennie, le plus important du Grand Est, le flux lorrain vers la Sarre ou le Palatinat étant stabilisé autour de 26 000 frontaliers.

- 6 La construction d'un véritable pôle universitaire au Grand-Duché sur les friches industrielles du site de l'Arbed à Belval contribue à attiser encore la concurrence avec les universités du Sillon lorrain, qui se trouvent désormais directement concurrencées dans les filières technologiques, informatiques et scientifiques par ce pôle émergent qui pourrait à l'horizon 2025 regrouper plus de 15 000 étudiants, préfigurant un regroupement de l'ensemble des antennes universitaires et centres de recherches luxembourgeois sur ce seul site, à proximité d'Esch-sur-Alzette.
- 7 Il apparaît dès lors essentiel pour les métropoles lorraines d'éviter le risque de marginalisation que leur rang européen ne leur permet d'atteindre seules. De ce point de vue, l'étude réalisée pour le compte de la DATAR (Cicille, Rozenblat, 2003) destinée à mesurer le niveau d'attractivité et de rayonnement des principales agglomérations françaises mit particulièrement en lumière le faible niveau de rayonnement et d'attractivité des agglomérations françaises face à leurs homologues étrangères. Ainsi, ni Nancy, ni Metz ne peuvent espérer rivaliser avec des métropoles européennes ou frontalières situées dans leur périphérie immédiate comme Luxembourg ou Sarrebrück.
- 8 Il ressort même du volet frontalier du schéma régional d'aménagement durable et d'égalité des territoires (SRADDET de la région Grand Est, 2018) un décalage croissant du dynamisme économique entre ses marges européennes (avec 1 million d'emplois créés entre 2004 et 2014, sur les versants allemand, et surtout suisse et luxembourgeois, soit un taux de croissance en progression de 12%) et l'ensemble régional qui voit le niveau de ses emplois baisser de 3% sur la même période. Il s'agit donc pour les collectivités du sillon lorrain de relever ce défi de l'attractivité d'autant que la métropolisation de Luxembourg est telle (développement de l'immobilier de bureau, projet de nouvel hôpital, plateforme logistique de Bettembourg,...) qu'elle limite fortement le développement économique de la partie Nord lorraine qu'elle place dans une situation inconfortable de quasi dépendance jusqu'aux limites de l'agglomération messine : avec 5662 actifs occupés au Luxembourg en 2015 (6,4% des actifs), le Grand-Duché constitue désormais le premier employeur de la métropole messine d'autant que la croissance des emplois luxembourgeois progresse moins vite que les besoins de l'économie dans les secteurs de la finance, de la santé, du commerce voire des nouvelles technologies.

B- Le rôle d'accélérateur joué par les réformes territoriales des années 2010

- 9 Si le gouvernement français s'est appuyé jusque dans les années 2000 sur le maillage des communes et des départements pour garantir les principes d'un accès égalitaire aux services publics, dans un cadre européen et mondialisé plus concurrentiel, c'est autour du couple région-métropole que tendent à se réorganiser les dynamiques territoriales pour répondre aux objectifs fixés (SDEC, 1999) pour les plus grandes villes françaises de gagner en attractivité et en compétitivité.

- 10 Même si une première préfiguration d'un réseau de villes du sillon lorrain émerge à la fin des années 1990, « l'étape majeure de la structuration du Sillon Lorrain fut la réponse à l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR en 2004. Dans la foulée, en 2005, le Sillon Lorrain se structurait en association et se vit récompensé par la DATAR. Ceci améliora la visibilité du Sillon Lorrain et renforça sa cohésion politique interne. » (Gingembre, 2017, p.172).
- 11 Le fait que le « rapport Balladur » (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009), commandé par le président Nicolas Sarkozy en 2008 pour rendre plus efficace l'organisation territoriale, préconisait la création de onze métropoles sans prendre en compte Nancy et Metz a accentué la mobilisation des élus lorrains pour faire reconnaître le caractère multipolaire de la métropole lorraine auprès du gouvernement et de la présidence de la République, permettant l'intégration dans la future réforme des collectivités territoriales de 2010 d'un volet « pôle métropolitain » (Gingembre, 2017). André Rossinot, maire de Nancy de 1983 à 2014 et président de la FNAU² de 1995 à 2010 a joué de ce point de vue un rôle véritablement décisif grâce aux relais gardés auprès du pouvoir en place, du fait de ses fonctions ministérielles passées. Le 18 décembre 2011, le pôle métropolitain du Sillon Lorrain fut ainsi le premier créé en France par arrêté préfectoral rebaptisé en 2013 « pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain ». (Figure 1)
- 12 Le gouvernement Valls (2014-2016) contribue à renforcer les inflexions institutionnelles précédentes puisque la loi MAPTAM³ de 2014 conforte le statut métropolitain octroyé par la loi de 2010⁴ à toute EPCI⁵ de plus de 400 000 habitants qui en fait la demande pour assurer la mise en œuvre de compétences nouvelles en matière de développement et d'aménagement, jusqu'alors exercées par les départements ou les régions. Le choix des nouvelles capitales de région à la suite de la création au 1^{er} Janvier 2016 de la région Grand-Est⁶ par fusion des anciennes régions de Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace va constituer un enjeu de haute lutte entre les pouvoirs locaux et l'État central notamment dans la perspective d'une réorganisation complète de la répartition des services déconcentrés de l'État en région. La cohérence de cet ensemble territorial s'en trouve d'autant plus questionnée, que sur un plan fonctionnel, celui-ci apparaît d'abord structuré par les grands axes méridiens de circulation que sont le sillon lorrain et le couloir rhénan, retenus également par la Commission européenne comme deux des neuf eurocorridors qui doivent charpenter l'organisation du réseau européen des transports. A l'inverse, les relations transversales, de la Champagne à l'Alsace, restent ténues, du fait de la plus grande pression exercée sur cet ensemble par les tropismes extérieurs (francilien, luxembourgeois, ou rhénan).
- 13 Par ailleurs, au sein du sillon, Metz et Nancy ne disposent pas des mêmes prérogatives pour acquérir le statut de métropole. Si le Grand Nancy est le centre d'une zone d'emploi de 514 418 habitants (2009), et exerce déjà en tant que Communauté urbaine la plupart des compétences obligatoires des métropoles, ce n'est pas le cas de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, constituée seulement en 2002. La mise à l'écart de Metz de la liste retenue par le premier décret d'application de la loi MAPTAM va constituer un élément fort de mobilisation des élus de l'agglomération afin de ne pas laisser Nancy seule bénéficiaire.
- 14 Ces derniers profitent de l'examen par le parlement du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain pour demander au gouvernement Valls de prendre en compte comme seuil d'éligibilité les limites de l'unité urbaine⁷ et non du

seul bassin de vie. Ils rappellent surtout sur le fond le rôle particulier et essentiel joué par la Communauté d'agglomération de Metz métropole au sein du sillon lorrain pour faire face à la pression luxembourgeoise qui s'exerce sur tout le Nord lorrain, et les actes déjà ainsi posés par la contribution commune des intercommunalités du nord lorrain, de Thionville à Metz au Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) du Grand Est.

- 15 La réorganisation des dynamiques territoriales ainsi esquissées au sein du sillon lorrain traduit bien le changement de paradigme résumé par François Ascher (1995) : la métropole devient davantage une métropole, par la nécessité qui est la sienne de nouer des axes forts de coopération avec d'autres métropoles plus ou moins distantes sur des domaines plus ou moins spécialisés (technologique, financier, culturel,...) mais de prendre aussi en compte l'ensemble des espaces, des habitants et des activités nécessaires à son fonctionnement et qui peuvent s'étendre sur des espaces plus discontinus. De ce point de vue, dans un aménagement de plus en plus intégré de l'espace européen, le réseau compte au moins autant que le territoire. Vincent Gross⁸, l'un des principaux architectes du Pôle métropolitain du Sillon Lorrain à la Métropole du Grand Nancy considère qu'en effet, « au-delà des questions identitaires qui peuvent se poser, si l'État, les départements, les communes continueront de disposer de la légitimité historique pour assurer la gestion des services du quotidien, seules les régions et les nouvelles intercommunalités plus grandes et plus robustes pourront assurer les compétences techniques du développement économique dans un cadre européen renforcé », le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain organisé sur une base volontaire et informelle, constituant à ses yeux, pour les élus et les citoyens, l'organisation la plus efficace pour articuler ces deux logiques.
- 16 Comme le fait par ailleurs remarquer le géographe Antoine Beyer (2019), les instances exécutives des nouvelles régions soutiennent plutôt le processus de construction et de rapprochement des pôles métropolitains. S'inspirant largement de la démarche entreprise dans le cadre du Sillon lorrain, un pôle métropolitain alsacien (figure 1) s'est ainsi mis en place dès la fin de l'année 2011 entre les intercommunalités de Strasbourg, Mulhouse et Colmar, rejointes un peu plus tard par celles d'Haguenau et Saint Louis afin de renforcer ici les capacités universitaires des villes alsaciennes articulées aussi au réseau de villes du Rhin supérieur. C'est Jean Rottner, alors maire LR de Mulhouse et futur président de la Région Grand Est qui le porte sur les fonts baptismaux. Selon Antoine Beyer, la reconstitution pour 2021 de la région Alsace sous la forme d'une « collectivité européenne d'Alsace » au sein du Grand Est doit d'ailleurs s'interpréter moins sur les bases d'un sentiment de défense identitaire que pour des raisons fonctionnelles liées aux actes et regroupements transfrontaliers auxquels nombre de collectivités locales alsaciennes participent dans le cadre d'eurodistricts ou d'agglomérations transfrontalières.

II- Le sillon lorrain, vitrine et aiguillon de projets métropolitains, organe de dialogue et d'influence à faible portée exécutive

A- Un objet politique mieux identifié

- 17 Le Sillon lorrain constitue surtout depuis le tournant des années 2010 un objet politique que les différents acteurs lorrains ont fini par s'approprier, ce qui n'était pas forcément le cas quand l'impulsion donnée à la construction d'une métropole d'équilibre Nancy-Metz émanait dans les années 1960 de l'État central. André Rossinot lance l'idée de construire un réseau de villes du sillon lorrain dès 1999, afin de renforcer les capacités des principales villes du sillon à contractualiser avec la Région Lorraine dans le cadre du CPER. Le maire de Metz d'alors Jean-Marie Rausch (DVD, 1971-2008), n'accepte d'y participer avec ses homologues de Thionville et d'Epinal que de manière purement formelle. Si le maire de Metz situe bien sa ville à « l'épicentre d'un triangle Luxembourg-Sarrebrück-Nancy », il privilégie la construction du réseau de villes transfrontalier du Quattropole (Auburtin, 2012)⁹ sur celui du sillon lorrain car il considère alors que cette initiative relève d'abord du maire de Nancy pour conforter son assise territoriale et chercher un débouché vers le Nord qui lui fait défaut.
- 18 André Rossinot cherche en effet à faire retrouver à la cité ducale le rang qui était le sien au moment de la période de l'Annexion (1871-1918), quand elle était alors ville-frontière, ville sentinelle de la république et de la culture française, attribut que les réformes territoriales d'après-guerre ne lui ont pas permis de préserver, Metz obtenant le siège régional de la zone de défense et de sécurité Est, celui de la Préfecture de région puis du Conseil régional de Lorraine, consolidant son rôle de carrefour logistique du fait que le tracé de l'A4 Paris-Strasbourg passe sur son territoire au détriment de Nancy .
- 19 La participation de Metz au Pôle métropolitain du Sillon Lorrain s'est faite aussi beaucoup plus active à partir de l'élection de Dominique Gros (PS) à la mairie en 2008, car outre le poids croissant exercé par la dynamique luxembourgeoise sur les mobilités pendulaires du sillon, le maire de Metz a aussi besoin d'établir un dialogue constant avec ses homologues en vue de l'édification à terme d'une métropole frontalière Metz-Thionville qu'il appelle de ses vœux. Il consolide aussi son positionnement politique au sein du sillon dans la mesure où Dominique Gros ne préside pas aux destinées de la métropole, confiée depuis 2008 au maire UDI de Montigny-les-Metz Jean Luc Bohl, dont l'orientation politique le rapproche de celle de la majorité des communes membres alors que la ville de Metz est passée pour la première fois à gauche en 2008 depuis 1848.
- 20 Situées à l'extrémité Nord et Sud du sillon, les agglomérations de Thionville et d'Epinal ont intégré le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain du fait des liens pendulaires très étroits qu'elles entretiennent avec celles de Metz et Nancy et desquelles elles dépendent pour la gestion en commun des grands équipements de transport, universitaires ou hospitaliers. Epinal a d'ailleurs construit une vaste communauté d'agglomération de plus de 116 000 habitants le long de la vallée de la Moselle composée désormais de 78 communes, pour accélérer la recomposition des dynamiques économiques autour de son agglomération dans la partie centrale de la plaine vosgienne.

- 21 Le Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain regroupe désormais 1,1 million d'habitants et associe à son fonctionnement 10 territoires partenaires¹⁰ : s'ils ne participent pas aux délibérations du conseil métropolitain, ils peuvent toutefois bénéficier de ses réflexions et engager des projets retenus par le conseil métropolitain sur leur territoire. La structure du sillon s'est ainsi étoffée au fil du temps et constitue un maillage de plus en plus large, signe aussi de la nécessité pour les intercommunalités de renforcer leurs liens face à une concurrence régionale ou extra-régionale plus forte.
- 22 Il constitue ainsi un instrument relativement souple, une « structure agile » selon Vincent Gross dans la mesure où il ne mobilise que des ressources humaines limitées pour assurer le suivi des actions et leur mise en œuvre et ne fonctionne qu'à partir des fonds dédiés par les intercommunalités membres (soit un budget de 850 000 € annuel).

B- Outil de veille prospective, il constitue « une structure agile » aux services de projets concrets

- 23 Dès la création du Pôle métropolitain, les collectivités ont mis en place des conférences métropolitaines pour interpeler les interlocuteurs issus de la société civile sur des thématiques diverses (éducation, mobilité, transfrontalier)¹¹.
- 24 Le Pôle a ainsi pu mettre en œuvre des actions concrètes en terme de coordination ou de création numérique, qu'aucun territoire n'aurait pu porter seul. Le projet Lor'nTech constitue l'une des réussites les plus évidentes en assurant la mise en réseau des startups, des laboratoires de recherches, des écoles, des collectivités autour des technologies du numérique. La capacité des acteurs du sillon lorrain à se positionner sur ce créneau a permis de retenir l'attention du Ministère de l'Économie, pour décerner aux membres du sillon le label FrenchTech. Destiné à favoriser l'accélération des projets liés au développement de l'économie numérique, Lor'nTech lui permet de fonctionner comme un « technopôle déterritorialisé » (Gingembre, 2017), les territoires associés ayant la possibilité de développer des points relais pour assurer un premier accueil des porteurs de projets, avec l'objectif surtout d'accroître leur rayonnement à l'étranger. Un autre projet a consisté à promouvoir la création d'une bibliothèque numérique de référence pour assurer depuis 2018 la mise en commun du patrimoine littéraire, scientifique et documentaire des bibliothèques du Pôle métropolitain du Sillon Lorrain, consultable sur un site internet (limedia.fr).
- 25 Les membres du pôle métropolitain cherchent surtout à s'entendre pour favoriser une vision commune du développement de cet axe central en matière de mobilités ou sur le plan universitaire. Les collectivités membres défendent ainsi la promotion et la consolidation du couloir fret ferroviaire pour trouver des solutions alternatives au transport routier de marchandises, ou le développement du transport fluvial combiné avec l'objectif de pousser à la réalisation du maillon manquant Saône-Moselle pour assurer la poursuite du trafic conteneurisé vers le Rhône et la Méditerranée. Le doublement de l'A 31 aujourd'hui largement saturée du fait de la hausse constante des trafics frontaliers vers le Luxembourg (75 000 véhicules par jour entre Thionville et la frontière luxembourgeoise) reste aussi une priorité d'autant qu'il est prévu un accroissement du nombre de frontaliers (140 000 à l'horizon 2035). Il en va de même pour l'activité logistique : Bettembourg au Luxembourg et Athus en Belgique qui se situent à proximité immédiate de la frontière, devraient passer d'une capacité

d'environ 250 000 unités de transport intermodal (UTI) par an en 2015, à près de 900 000 à horizon 2030.

- 26 L'universitarisation CHU/CHR Nancy-Metz-Thionville constitue un autre chantier dont la réalisation reste encore hypothéquée par des déséquilibres universitaires persistants et le maintien de fortes rivalités entre les pôles du sillon.

III- Si le nouvel aggiornamento territorial tend à renforcer la cohésion politique et programmatique du sillon lorrain, il ne permet pas de dissiper tous les effets de concurrence (Figure 1)

A- Les disparités métropolitaines se recomposent sans disparaître en dehors comme au sein du sillon

- 27 Le transfert à Strasbourg de la nouvelle capitale de région du Grand Est a immédiatement contribué à relancer les différends métropolitains.
- 28 Obtenu par effet de compensation d'une fusion que les Alsaciens ne désiraient pas avec les autres composantes du Grand Est, Strasbourg conforte son rang de métropole, puisqu' outre la préfecture de région, elle peut aussi disposer du transfert de cinq directions régionales des services déconcentrés de l'État comme la DRAC, la DIRECCTE ou la DRFIP.¹²
- 29 Cette décision est d'autant plus mal vécue que les anciennes capitales de région, Metz ou Châlons-sur-Marne ne bénéficient que de compensations peu significatives.
- 30 Metz perd une bonne partie des directions des services régionaux de l'État ainsi donc que la présidence et la direction générale du Conseil régional. Ces transferts surviennent de surcroît pour Metz dans une conjoncture difficile marquée par les restructurations militaires et la perte de nombreux régiments (soit 5000 emplois concernés), à un moment aussi où les effets de la crise économique et financière de 2008 ne sont pas encore dissipés (baisse de 9% du niveau des emplois entre 2008 et 2015). Elle conserve toutefois le siège de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), quelques services de la direction des affaires culturelles (DRAC) et surtout le siège de la zone de défense et de sécurité Est (le commandement militaire de la région Est) comme l'ensemble des services zonaux (état-major, secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur, direction zonale de la police aux frontières, centre opérationnel zonal). Il faut d'ailleurs noter que Châlons-en-Champagne qui perd son statut de Préfecture de région paraît encore plus malmenée dans la mesure où elle ne bénéficie que de l'implantation de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; Epinal perd la Cour régionale des Comptes au profit de Metz et se retrouve pratiquement à nue en dehors de l'implantation du siège du Commissariat du massif vosgien.
- 31 Nancy est la seule à tirer son épingle du jeu grâce à son rang universitaire pour bénéficier de l'implantation du Rectorat de région, et surtout du transfert de l'Agence régionale de santé (ARS), outil d'influence essentiel pour gérer la nouvelle organisation des services de santé à l'échelle régionale.

- 32 Le journaliste Alain Piffaretti constate ainsi que « plus de quarante ans après le triomphe de Metz, le rapport de force s'est à nouveau inversé au profit de Nancy et de Strasbourg »¹³.
- 33 Les effets de la concurrence universitaire entre Metz et Nancy ne paraissent guère s'aplanir non plus et ce, malgré les moyens supplémentaires dont ont bénéficié certains sites messins comme l'IUT de Thionville, l'IAE de Metz, l'ISFATES ou encore l'IRT suite aux nouvelles répartitions financières engagées depuis la fusion des différents sites lorrains dans le cadre de la réforme universitaire.¹⁴
- 34 En effet, si la création de l'Université de Lorraine en 2012 (60 000 étudiants en 2018) peut être mise à l'actif des forces vives du territoire, la gestion de l'offre universitaires reste encore largement déséquilibrée entre le pôle messin et nancéien, dans la mesure où ce dernier dispose d'un profil universitaire beaucoup plus spécialisé dans les domaines de l'ingénierie et des formations médicales et paramédicales.
- 35 Le sénateur de la Moselle François Grosdidier (LR), candidat putatif à la mairie de Metz aux élections municipales de 2020 dénonce ouvertement¹⁵ le monopole exercé par les instances de décision nancéienne au sein même de la gouvernance de l'Université pour expliquer l'échec d'implantation d'une nouvelle école d'ingénieurs reliant sciences et management (projet Mislà) sur le site messin et qui devait justement constituer l'un des premiers éléments de rééquilibrage dans ce domaine au profit du Nord de la Lorraine. Dans le contexte pré-électoral, la menace d'une sortie du pôle messin du site de l'UL est même posée.

B- ... d'autant que les stratégies de construction des intercommunalités de Metz, Nancy ou Thionville regardent dans des directions opposées

- 36 La métropole Nancy-Metz souffre également depuis ses origines de tropismes territoriaux divergents de ses deux pôles principaux qui ne disposent pas des mêmes conditions géographiques ou politiques pour organiser leur expansion, ce que l'amplification de la dynamique luxembourgeoise risque encore d'accentuer à l'avenir.
- 37 Malgré sa situation sur les bords de Meurthe, la position enclavée de Nancy a conduit la municipalité à rechercher beaucoup plus tôt qu'à Metz les conditions de création d'une véritable agglomération d'abord dans le cadre du district de l'agglomération nancéienne dès 1959 pour gérer l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées puis pour porter des projets essentiels comme la réalisation du CHU sur le plateau de Brabois. Sa transformation en Communauté urbaine du Grand Nancy anticipait dès 1996 les préconisations de la loi dite Chevènement qui visait à simplifier et renforcer l'échelon de coopération intercommunale. Le changement de statut métropolitain au 1^{er} Janvier 2016 n'a ainsi pas modifié le périmètre de son intercommunalité, son niveau d'intégration fiscale étant déjà très élevé (de 61%). Les communes de banlieue sont ainsi très fortement liées à la ville centre pour la gestion des équipements même si l'articulation des plateaux avec la plaine reste une affaire complexe ne permettant pas de surmonter tous les effets de fragmentation qui existent aussi sur le plan politique dans la mesure où la mairie de centre-droit doit cohabiter avec certaines villes de banlieue relativement peuplées (Essey, Vandoeuvre-les-Nancy, Tomblaine Malzéville, Maxéville...) et orientées durablement à gauche.
- 38 Pour élargir sa zone d'influence, la métropole du Grand Nancy a fait du SCOT Sud 54 son véritable territoire de référence avec 12 autres intercommunalités dont les limites

vont au-delà du tripode Pont-à-Mousson-Toul-Lunéville jusqu'aux limites sud du département faisant de ce SCOT avec 437 communes l'un des plus vastes de France. La création d'un nouveau pôle métropolitain Sud 54 a même été envisagée en 2017 afin de mieux prendre en compte les problématiques rurales de l'espace considéré, marqué par des densités beaucoup plus faibles que dans le cas messin, et pour lequel la métropole du Grand Nancy assure une grande partie des services.

- 39 Située à la confluence de la Seille et de la Moselle, la ville de Metz n'a pas eu à gérer les mêmes contraintes topographiques que celles de Nancy pour favoriser son expansion qui a pu se faire pour l'essentiel dans les limites du ban communal ; elle n'a pas eu à gérer non plus les mêmes contraintes économiques, aucun site industriel d'envergure ne s'y étant implanté à la différence des nombreux bâtiments destinés aux activités de la tannerie ou de la batellerie qui longeaient les rives de Meurthe Par ailleurs, si le départ des militaires et de leur famille a pu représenter pour la ville une forme de choc démographique, il a aussi permis la libération de nouvelles disponibilités foncières pour récupérer les bâtiments libérés et permettre la création d'un nouveau campus universitaire sur le site de Bridoux par exemple, ou engager à la périphérie de Metz, le réaménagement du site de l'ancienne BA 128 de 350 ha ce qui constitue une opportunité foncière sans équivalent pour une ville de cette taille pour favoriser la poursuite de projets d'équipements résidentiels, agricoles ou logistiques. La libération des friches ferroviaires de l'ancienne gare de marchandises à proximité de la gare centrale a, quant à elle, permis dès 2007 l'édification du quartier de l'Amphithéâtre comme nouveau cœur de ville autour d'équipements culturels de prestige comme le Centre Pompidou ou le nouveau Centre des Congrès.
- 40 Le projet d'agglomération ne prend forme qu'après le vote de la loi Chevènement et la mise en place en 2002 d'une communauté d'agglomération dont la dimension a été progressivement élargie à 44 communes pour disposer d'un poids démographique comparable à la Communauté urbaine du Grand Nancy (220 000 habitants contre 270 000) sur une superficie toutefois deux fois et demie plus vaste. Étendue principalement vers le Sud et l'Est, vers des espaces autrefois ruraux du pays messin, aujourd'hui gagnés par le développement périurbain résidentiel et commercial sous forme de grandes zones d'activités, le périmètre ainsi constitué de la métropole ne correspond pas vraiment aux limites de son unité urbaine qui s'oriente plutôt vers le Nord sous forme d'une conurbation jusqu'à Maizières-les-Metz et à la vallée de l'Orne. Pour des raisons politiques mais aussi économiques, cette partie de l'unité urbaine n'a jamais été rattachée à l'agglomération puisque ces territoires longtemps dédiés à l'activité sidérurgique étaient orientés à gauche (PS ou PC), alors que le maire de la ville-centre a toujours été de droite, de 1848 à 2008.
- 41 La Communauté de Communes Rives de Moselle et celle du Pays de l'Orne pourraient avoir ainsi vocation à intégrer le périmètre de la métropole messine, notamment dans l'optique de l'organisation d'un réseau de transport en commun, qui fait toujours largement défaut à l'échelle de l'unité urbaine. C'est pourtant bien à cette échelle, que Metz déploie l'essentiel de son écosystème productif appuyé sur le Technopôle de Metz et ses centres d'innovation et de transferts de technologie (CEA Tech, Institut Lafayette, Institut de Recherche Technologique), sur les centres de recherche d'Arcelor Mittal à Maizières-les-Metz et sur le CREAS¹⁶ à Hagondange, trois pôles de la Vallée européenne des Matériaux et de l'Énergie, les pôles de loisirs et de consommation comme les grands équipements de soin s'y inscrivant également. Il faut d'ailleurs noter que c'est le réseau

potable de la Ville de Metz qui dessert 9 des 20 communes de Rives de Moselle dont Maizières-les-Metz et plus particulièrement l'usine PSA, implantée notamment à Trémery parce-que la ville de Metz avait la capacité de garantir son alimentation en eau potable depuis ses captages en Meuse (lac de Madine). Ainsi, à l'instar de son prédécesseur Jean-Marie-Rausch, Dominique Gros a manifesté à plusieurs reprises le souhait d'étendre le périmètre de la métropole vers le Nord jusqu'à Thionville, ce que les limites du périmètre du SDAU¹⁷ de 1973 avait déjà pris en compte sans pour autant qu'un axe politique fort puisse permettre jusqu'ici de le concrétiser.

- 42 Si Dominique Gros relance l'idée de la construction d'une grande métropole Nord Lorraine pour faire face à la pression croissante exercée par le Grand-Duché du Luxembourg sur le marché de l'emploi, du logement ou les conditions de la mobilité, Pierre Cuny, maire DVD de Thionville depuis 2016 entend plutôt pour le moment privilégier la construction d'un véritable pôle métropolitain frontalier du Nord lorrain¹⁸ pour composer un ensemble démographique de 337 000 habitants dont la Communauté d'agglomération Portes de France Thionville constitue l'épine dorsale.
- 43 La dynamique luxembourgeoise a permis à l'agglomération de Thionville de redevenir un territoire dynamique puisqu'aujourd'hui la plupart des actifs (plus de 35%) se tournent vers le Luxembourg plutôt que vers Metz, ce qui réduit d'autant les mobilités pendulaires traditionnelles entre les deux agglomérations. L'agglomération thionilloise gagne ainsi environ 2% d'habitants par an, avec l'arrivée massive de frontaliers qui s'installent ici pour travailler au Luxembourg comptant même parmi leur rang un nombre conséquent de Luxembourgeois (près d'un sur sept) du fait du différentiel foncier qui n'a cessé de s'accroître entre la partie française et la partie luxembourgeoise, trois à quatre fois plus chère (12 000 € /m²). Par contre, elle ne gagne en attractivité que sur le front démographique.
- 44 L'ampleur du différentiel fiscal, économique et foncier entre les parties française et luxembourgeoise a conduit certains responsables du sillon comme Louis François Reitz, ancien président de l'AGAPE¹⁹ et directeur général adjoint des services de la ville de Metz à soutenir la création d'un véritable fonds de co-développement pour financer les équipements dont les communes lorraines ont besoin. Leurs charges d'investissement ont en effet explosé pour faire face à l'augmentation démographique et aux demandes exprimées par les jeunes ménages en matière de services, d'équipements, de transports. La mise en place hypothétique de ce fonds s'inspire en fait de ce qui se fait depuis 1973 entre le canton de Genève et les communes frontalières du département de l'Ain et de la Haute Savoie sous la forme de rétrocessions fiscales (qui représente un reversement de 3.5% de la masse salariale des frontaliers).
- 45 L'étude du Pôle métropolitain du Sillon Lorrain (2019) qui constitue la préfiguration de ces recommandations doit servir à repenser la nature des relations transfrontalières qui en unit les différentes parties dans un contexte démographique négatif et conclut sur la nécessité de sortir du « triptyque luxembourgeois mondialisation de l'économie - régionalisation de l'accès à la main d'œuvre - nationalisation des richesses créées au profit d'une métropolisation transfrontalière intelligente et partagée ». En effet, les évolutions démographiques et économiques laissent entendre que d'ici 2030, malgré la perte de 150 000 actifs sur la partie française, le Grand-Duché de Luxembourg continuera de rester attractif et aura besoin dans le même temps de 40 000 à 70 000 frontaliers supplémentaires qu'il ne pourra pas trouver sur les parties sarroise ou belge, encore plus déprimées. Il reste à convaincre les responsables luxembourgeois,

plutôt rétifs à s'engager dans cette voie dans la mesure où ils estiment que la dynamique luxembourgeoise contribue largement à compenser le déficit d'attractivité du Nord lorrain et qu'ils se sont engagés à faciliter l'organisation des mobilités frontalières en projetant la création d'une voie exclusivement dédiée au covoiturage et aux bus et le financement conjoint de parcs de covoiturage à Thionville et à Longwy²⁰.

- 46 Pierre Cuny propose de manière moins tranchée de faire du nouveau pôle frontalier, un outil permettant, à l'échelle locale, de dépasser les divisions politiques et administratives qui ont freiné jusqu'ici toute politique active de collaboration de territoires organisés de manière séparée autour de l'activité sidérurgique. A terme, il pourrait préfigurer la possibilité d'une fusion avec les Communautés d'agglomération du Val de Fensch et la Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette afin de faire de l'agglomération de Thionville une intercommunalité plus puissante, le périmètre de la Communauté d'agglomération Portes de France Thionville étant pour le moment limité à 13 communes pour 80 000 habitants. En l'état, P. Cuny assure qu'il ne s'agit pas de faire de ce nouveau pôle un concurrent de celui du Sillon Lorrain dont il assure d'ailleurs la présidence depuis Décembre 2018 mais de mieux articuler les logiques frontalières à celles du sillon lorrain pour « développer des réponses partagées avec le Luxembourg sur les problématiques de mobilité, de santé de réorganisation du travail (télétravail) de formation et d'apprentissage »²¹.

Conclusion

- 47 Le Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain peut constituer la structure porteuse du projet lorrain de métropolisation qui a fait jusqu'alors largement défaut à la région Lorraine dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre ou des contrats métropolitains ébauchés dans les années 1980 entre Nancy et Metz.
- 48 Si l'affirmation du rôle et du poids des métropoles dans l'organisation territoriale n'a pas freiné tous les effets de concurrence, la structuration du Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain a pu servir d'argument pour permettre à Nancy comme à Metz de gagner leur statut métropolitain. Il a prouvé sa capacité à déployer des logiques de projet innovantes qui profite à l'ensemble de l'écosystème métropolitain dans le cadre de Lor'nTech, unissant dans une même vision les forces vives aux collectivités locales.
- 49 Mais il reste à articuler de manière plus significative les réalisations esquissées dans le cadre du pôle avec des projets de plus grande envergure. Ainsi, si le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain représente une instance de dialogue essentielle, il ne dispose pas des instruments nécessaires pour assurer un suivi concret en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Nancy n'a ainsi jamais pu véritablement tirer profit sur un plan géographique de son arrimage au sillon mosellan dont elle constitue avec Epinal une forme de cul de sac ferroviaire ou fluvial en l'absence d'une véritable continuité de la ligne TGV vers le Sud et vers Lyon, ou de la réalisation d'un chaînon conteneurisé pour relier la Moselle à la Saône et au Rhône. La réorganisation par la SNCF de la carte ferroviaire, pour remettre en cause certaines liaisons vers le Sud en raison des travaux de rénovation de la gare de la Part-Dieu à Lyon (2019-2023), ne laisse d'ailleurs pas d'inquiéter.
- 50 La construction d'une synergie métropolitaine pose aussi la question du devenir de l'espace médian autour de Pont-à-Mousson qui avait déjà été distingué par l'État dans

l'étude programmatique de la métropole d'équilibre des années 1960 pour en faire le véritable espace central en terme d'équipements et d'aménagements, son bassin d'emploi étant tourné autant vers Metz que vers Nancy. Le siège administratif de la métropole y avait même été implanté dans les bureaux de l'OREAM. Cinquante ans après, la cohérence de cet espace central reste toujours à trouver, celui-ci n'ayant bénéficié que d'implantations désordonnées dans le cadre d'une politique d'aménagement régional qui visait plutôt à neutraliser les prétentions de ses métropoles qu'à les stimuler (implantation à Louvigny de l'aéroport régional et de la gare TGV d'interconnexion sans raccordement au réseau ferré du sillon, ni complémentarité multimodale avec l'aéroport).

- 51 Le Val de Lorraine tente aujourd'hui de se restructurer depuis le 1^{er} Janvier 2017 en « pôle d'équilibre territorial et rural » pour aller au-delà de la mutualisation recherchée de services entre les quatre EPCI du territoire ainsi formé (les Communautés de communes de Mad et Moselle, Pompey, Pont-à-Mousson et Grand Couronné) et mieux jouer la carte de l'interterritorialité dans le contexte de la métropolisation et du développement transfrontalier.
- 52 Les prochaines échéances municipales constitueront une fenêtre d'opportunité unique pour accélérer le possible rapprochement des entités du nord lorrain et consolider une métropole messine à l'échelle de son unité urbaine. Il s'agira aussi d'assurer une meilleure cohésion territoriale du sillon au risque sinon d'accroître un peu plus les fractures territoriales entre espaces métropolitains, espaces urbains et ruraux, et prendre mieux en compte une redistribution plus harmonisée des dividendes territoriaux et socio-économiques à l'échelle transfrontalière entre le Luxembourg et la Lorraine. Ce dernier enjeu n'est pas le moindre car il suppose d'anticiper les évolutions démographiques défavorables du Grand Est pour répondre aux besoins de main d'œuvre en Sarre et au Luxembourg, la première du fait d'un vieillissement accéléré, le second du fait d'un dynamisme économique qui se maintiendra à un niveau élevé.

BIBLIOGRAPHIE

Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 346 p.

Auburtin E., 2012, « The role of city networks in cross-border metropolitan governance », in Sohn C. (dir.), *Luxembourg, an emerging cross-border metropolitan region*, Bruxelles, PIE Peter Lang, p. 229-247.

Beyer A., 2019, *La structuration d'un espace métropolitain plaide pour la région Alsace*, Note de recherche pour l'association de prospective rhénane, 16 p.

Cicille P., Rozenblat C., 2003, *Les villes européennes, analyse comparative*, La documentation française, Paris, 94p .

Commission européenne, 1999, *SDEC, Schéma de développement de l'espace communautaire*, Bruxelles, 89p.

Gingembre J., 2017, *Vers des territoires métropolisés en réseau ? Le cas émergent du sillon lorrain*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Lorraine, 392 p.

Halbert L., Rozenblat C., Cicille P., 2012, *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*, Paris, La documentation française, 112 p.

Loyer B., 2019, *Géopolitique, méthodes et concepts*, Paris, coll. Cursus, Armand Colin, 220 p.

Mironova E., Villaume S., 2019, *Forte croissance du nombre de travailleurs frontaliers vers la Suisse et le Luxembourg*, Montrouge, INSEE Première, n° 1755, 4 p.

Moriset B., 1995, *Nancy-Metz, De la métropole à la métropolisation*, Thèse de doctorat en Géographie de l'Université Grenoble I, 420 p.

Pôle métropolitain européen du sillon lorrain, 2019, Conférence métropolitaine de juin 2018, *Aux frontières de la métropolisation : réussir le co-développement*, 20 p.

Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation de la région Grand Est (SRDEII), 2017, 90 p.

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est, 2018, *Enjeux et défis transfrontaliers*, 88 p.

NOTES

1. Statut octroyé au Grand Nancy en vertu de la loi MAPTAM (2014) au 1^{er} Juillet 2016, à la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole par voie de la loi du 17 Février 2017 au 1^{er} Janvier 2018.

2. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

3. Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

4. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

5. Etablissement public de coopération intercommunale

6. La loi N° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral fait passer le nombre des régions de 22 à 13 en France métropolitaine.

7. Dominique Gros, maire (PS) de Metz et Jean-Luc Bohl, président (UDI) de la Communauté d'agglomération de Metz métropole adressent au Premier Ministre Manuel Valls un courrier, le 12 Octobre 2016, pour demander au gouvernement de tenir compte des limites de l'unité urbaine de Metz en fonction de la conurbation qu'elle forme avec la vallée de l'Orne par la continuité du bâti, la plaçant au cœur d'une aire urbaine de 390 000 habitants, et d'une zone d'emploi de près de 510 000 habitants.

8. Interview réalisée le 7 Septembre 2018

9. Si la ville de Metz a participé à la création du réseau de villes transfrontalier du Quattropole en 2000 avec Luxembourg, Trèves et Sarrebrück, elle participe aussi depuis 2011 au réseau de villes Tonicités qui avait d'abord été initié en 2006 par les villes d'Esch-sur-Alzette, Luxembourg, Arlon et Longwy avant que Metz et Thionville ne le rejoignent en 2007 (réseau LELA + qui devient Tonicités en 2011).

10. Outre les membres de droit composés des quatre agglomérations et de leurs villes-centres, dix autres collectivités se sont associées au Sillon lorrain comme territoires partenaires en 2018 et 2019, les Communautés de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, du Pays Orne-Moselle, de Mad et Moselle, du Bassin de Pompey, du Territoire

de Lunéville à Baccarat, de l'Ouest Vosgien, les Communautés d'Agglomération du Val de Fensch et de Saint Dié-des-Vosges.

11. En Juin 2018, le pôle européen du sillon lorrain s'est emparé du questionnement posé par le développement de dynamiques transfrontalières dissymétriques avec le Luxembourg à l'occasion d'une Conférence métropolitaine consacrée à ce sujet, en partenariat avec les agences d'urbanisme lorraines (AGAPE, AGURAM et SCALEN).

12. DRAC, Direction régionale des affaires culturelles, DRFIP, Direction régionale des finances publiques, DIRRECTE, Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

13. Piffaretti A., « Réforme territoriale dans le Grand Est : Metz, Nancy, qui s'en sort le mieux ? », *L'Express*, 17 Octobre 2016.

14. La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) vise à modifier la gouvernance des universités pour en renforcer l'autonomie et l'efficacité en les incitant à se rapprocher dans le cadre de grands pôles universitaires de recherche.

15. Jager J.-P. « Université de Lorraine, les rapports se tendent entre Metz et Nancy », *La Semaine*, 7 Mars 2019.

16. Centre de recherche d'Ascométal

17. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

18. Le Pôle frontalier du Nord Lorrain a vu le jour le 1^{er} Janvier 2019 sous forme d'un syndicat mixte qui compte 8 intercommunalités membres (3 Communautés d'agglomération Portes de France Thionville, Val de Fensch et Longwy, 5 Communautés de communes Arc mosellan, Cattenom et environs, Pays Haut Val d'Alzette, Cœur du Pays Haut, Terre Lorraine du Longuyonnais).

19. AGAPE, Agence d'urbanisme et de Développement Durable de la Lorraine Nord

20. « Co-développement : le Luxembourg donne le la », *La Semaine*, 19 Septembre 2019.

21. Interview réalisée le 4 Octobre 2018

RÉSUMÉS

Depuis la fin des années 1990, les élus du sillon lorrain tentent, par la construction d'un réseau de villes puis d'un pôle métropolitain, de mettre en œuvre un processus de métropolisation qu'aucune des villes membres ne peut atteindre seule dans un environnement européen de plus en plus concurrentiel, sous forte pression de la dynamique luxembourgeoise. Engagé dans un contexte radicalement différent de celui des années 1960 marqué alors par une forte volonté étatique, le processus de création d'une métropole lorraine Nancy-Metz semble relancé, à la suite des réformes territoriales des années 2010, dans le cadre du Grand Est, permettant à Nancy comme à Metz d'obtenir le statut de métropole. Si le pôle métropolitain du sillon lorrain apparaît comme une enceinte de dialogue et un instrument de lobbying efficace, il ne permet pas pour autant de surmonter les effets de concurrence entre ses deux principaux pôles, effets accentués par la redistribution des directions régionales de l'Etat au sein du Grand Est, d'autant que leur stratégie d'expansion se fait dans des directions opposées.

Since the end of the 1990s, the political actors of the Lorraine corridor have been trying, through the construction of a cities network, to implement a metropolisation process that none of the member cities can reach alone especially in an increasingly competitive European environment,

under strong pressure from Luxembourgishers dynamics. Initiated in a context radically different from that of the 1960s, when there was a strong state will, the process of creating a Nancy-Metz metropolis seems to have been relaunched, following the territorial reforms of the 2010s, within the framework of the Grand Est, allowing both Nancy and Metz to obtain the status of metropolis. Although the lorraine metropolitan network appears to be a forum for dialogue and an effective lobbying instrument, it does not make it possible to overcome the effects of competition between its two main centres, effects accentuated by the reallocation of States regional directorates, and while their territorial expansion strategy is being built in opposite directions

INDEX

Keywords : metropolis, metropolization, city networks, metropolitan pole, Grand Est

Mots-clés : métropole, métropolisation, réseaux de villes, pôle métropolitain, Grand Est