



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

LE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLISATION AU PORTUGAL

**Quels périmètres et quelles gouvernances pour
les *áreas metropolitanas*?**

2010-2011

Directeur de recherche
CARRIERE Jean-Paul

JACQUES Chloé

LE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLISATION AU PORTUGAL

**Quels périmètres et quelles gouvernances pour
les *áreas metropolitanas*?**

2010-2011

**Directeur de recherche
CARRIERE Jean-Paul**

JACQUES Chloé

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais remercier toutes les personnes qui m'ont suivie et soutenue tout au long de ce travail de recherche.

Je voudrais remercier particulièrement M. Jean-Paul CARRIERE, Directeur du Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Professeur en Aménagement de l'espace et Urbanisme, et Tuteur de ce rapport de recherche, pour son suivi, son aide, ses conseils avisés et sa remarquable disponibilité.

Je voudrais apporter une attention particulière à Mme Isabel BREDÁ-VAZQUEZ, M. Paulo PINHO et M. Paulo CONCEIÇÃO, Professeurs d'Aménagement du Territoire au département Génie Civil de la Faculté d'Ingénieur de l'Université de Porto (FEUP) qui m'ont fournie des informations précieuses pour ce présent rapport.

Mes remerciements vont également à :

M. Cyril BLONDEL, ATER en Aménagement de l'espace et Urbanisme au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours pour ses conseils et son aide apportée.

Mes camarades de Porto et de Tours, ma famille et Robin qui m'ont accompagnée et encouragée tout au long de ce travail.

SOMMAIRE

Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9

1^{ère} PARTIE

LA REALITE SPATIALE PORTUGAISE : LES CONSEQUENCES ACTUELLES D'UNE HISTOIRE PASSEE.....	13
---	-----------

1	Retour sur l'histoire du pays	14
1.1	Une première phase d'ouverture sur le monde : des invasions à l'essor colonial du Portugal	15
1.2	La dictature salazariste : un pays qui se renferme sur lui-même	15
1.3	1986 : L'adhésion à l'Union Européenne.....	16
2	Un littoral fortement urbanisé : place de la métropolisation portugaise.....	17
2.1	La bipolarisation urbaine du Portugal	17
2.2	La place des métropoles portugaises dans l'armature urbaine de l'Europe.....	19
3	La hiérarchie administrative du territoire portugais	22
3.1	Les divisions administratives du Portugal : un échelon local privilégié	22
3.2	L'absence de régions administratives : un manque dans la hiérarchie institutionnelle ?	23
3.3	L'institutionnalisation métropolitaine inachevée et mal maîtrisée	25

2^{ème} PARTIE

L'AIRE METROPOLITAINE DE PORTO.....	30
--	-----------

1	Comment s'est traduit administrativement la métropolisation à Porto ?.....	32
1.1	L'aire métropolitaine de Porto, un territoire défini depuis 1991	32
1.2	La région urbaine de l'Arco Metropolitano do Litoral Norte.....	37
1.3	L'unité statistique du <i>Grande Porto</i>	41
1.4	L'agglomération urbaine : Aglomeração metropolitana do Porto	42
1.5	Conclusion sur ces différentes limites métropolitaines	43
2	Les dynamiques métropolitaines du territoire et de la population portugaises.....	45
2.1	L'aire métropolitaine de Porto : un territoire qui dépasse les limites administratives.....	45
2.2	L'étalement urbain de la région littoral nord.....	46
2.2.1	Une aire métropolitaine divisée en plusieurs bassins d'emploi.....	47
2.3	L'organisation des réseaux de transport de l'aire métropolitaine.....	49
2.4	Les déplacements pendulaires générés par l'espace métropolitain	50
2.5	Synthèse du système urbain de l'aire métropolitaine de Porto.....	52

3^{ème} PARTIE

ESSAIS DE REPONSE POUR UNE EVOLUTION DU TERRITOIRE METROPOLITAIN DE PORTO MIEUX ADAPTE A LA REALITE URBAINE.....	54
---	-----------

1	1 ^{er} scénario : L'élargissement des limites administratives de l'Aire Métropolitaine de Porto	55
1.1	L'intégration de nouveaux <i>municípios</i> dans l'aire métropolitaine de Porto : une démarche simple.....	55
1.2	L'intégration à l'aire métropolitaine de Porto : Quels avantages pour les <i>municípios</i> ?.....	56
1.3	La délimitation du nouveau périmètre à adopter	56
1.4	Des compétences renforcées.....	57
1.5	Pour un renforcement de la gouvernance métropolitaine et une avancée	

démocratique de la métropolisation au Portugal	59
1.6 Vers un meilleur financement métropolitain	60
1.7 Récapitulatif du 1 ^{er} scénario	61
2 2 ^{ème} scénario : Les régions administratives pour répondre aux enjeux métropolitains	62
2.1 Le territoire métropolitain à l'échelle régionale	62
2.2 Vers quelle forme de gouvernance à l'échelle régionale ?	65
3 3 ^{ème} Scénario : Vers des nouvelles formes d'interterritorialité.....	67
3.1 L'association intermunicipale : Vers des projets de territoire plus cohérents ?	67
3.2 L'étude de l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise : Un exemple à considérer pour la métropolisation de Porto ?.....	69
4 Récapitulatif des trois scénarii.....	71
Conclusion.....	73
Bibliographie.....	74
Table des illustrations	76
Table des matières	77

INTRODUCTION

- **Objet de la recherche**

L'ensemble des pays européens sont actuellement confrontés aux enjeux relatifs à la dynamique de mondialisation. A l'échelle plus fine de la ville, la métropolisation désigne un processus de mutation, à la fois fonctionnel et spatial, qui résulte principalement de la mondialisation des économies.

La métropolisation apporte des transformations dans l'espace à différentes échelles ; à l'échelle urbaine, par la réorganisation spatiale des villes, à l'échelle nationale par la transformation du système de villes et de l'armature urbaine et, à échelle internationale par la mise en réseau de certaines villes du système monde. La métropolisation est un processus relativement complexe qui fait interagir différentes échelles et rythmes de développement (Abrantès, 2007).

Cette dynamique spatiale organise le territoire autour d'une métropole. Elle désigne le mouvement de concentration de populations, d'activités et de valeurs dans des ensembles urbains de grande taille.

Les métropoles réunissent les activités de commandement économique, politique ou encore culturel ainsi que les fonctions tertiaires supérieures. A ce titre, elles sont fortement attractives pour les populations qui y trouvent de l'emploi et un certain mode de vie. Ce sont souvent des conurbations qui regroupent au moins 500 000 habitants, cependant ce critère de concentration de population n'est pas obligatoire pour qualifier une ville de métropole.

Dans son ouvrage *La Ville Globale*, S. Sassen donne des éléments déclencheurs à la formation des métropoles. La déréglementation de la mobilité des capitaux avec la délocalisation des systèmes de production, l'accroissement des échanges financiers sur l'ensemble de la planète et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont autant d'éléments qui ont participé à l'émergence des métropoles. Le rassemblement des activités économiques a provoqué la concentration et à la formation des villes globales et métropoles.

En tant que pays européen, le Portugal est aussi soumis au même processus de métropolisation. Bien que la dynamique spatiale métropolitaine ait eu lieu plus tard dans ce pays dont le développement territorial a été bloqué par une longue et forte dictature, deux villes portugaises, Lisbonne et Porto, ont des prétentions métropolitaines.

La métropolisation engendre de nouveaux enjeux à l'échelle du territoire. Il s'y observe une double dynamique. C'est à la fois un mouvement de concentration d'hommes, d'activités et de valeurs au niveau d'un pôle urbain précis, et un mouvement de redistribution de ces éléments autour de ce même pôle qui restructure ainsi son territoire d'influence.

Les métropoles voient alors s'étendre la forme classique du tissu périurbain qui relie les principales agglomérations voisines. Nous pouvons alors définir une métropole comme un lieu de recomposition territoriale où se forme une région urbaine caractéristique.

La métropole est donc une ville qui possède un pouvoir sur un territoire, mais c'est surtout un territoire construit par les ménages et les entreprises, un territoire vécu et

pratiqué quotidiennement. Ainsi, elle dépasse souvent les limites administratives qui tentent de borner un territoire pour renvoyer à une organisation fonctionnelle de l'espace réellement vécu (Meralli-Ballou, 2010). A l'échelle locale, il s'observe ainsi une modification de l'organisation spatiale des villes qui sortent de leurs limites historiques et administratives.

Les aires métropolitaines répondent alors à la définition de nouveaux terrains d'action s'affranchissant des limites politico-administratives, en vue d'une meilleure gestion et d'un aménagement adapté à ces nouvelles réalités territoriales (Carrière, 2010). À travers cette étude sur le développement de la métropolisation au Portugal, nous recherchons le territoire cohérent pour répondre aux défis posés par la métropolisation de Porto. Nous pouvons nous poser les questions suivantes :

« Quel périmètre de l'aire métropolitaine de Porto est le plus pertinent pour maîtriser le processus de métropolisation ? L'Aire Métropolitaine de Porto¹ administrative existante est-elle représentative de la pratique du territoire ? »

L'aire d'influence de la métropole s'étend jusqu'où les habitants sont prêts à vivre et à travailler, définissant ainsi via les migrations pendulaires domicile travail, des bassins de vie ou d'emploi. Ce critère de déplacements quotidiens est l'un des principaux éléments qui permet de relater précisément la pratique et le vécu journaliers d'un territoire. L'étude de l'aire métropolitaine de Porto et des déplacements pendulaires observés nous permet de poser l'hypothèse suivante : le périmètre de la structure administrative de l'Aire Métropolitaine de Porto ne correspond pas aux limites faites par la pratique du territoire métropolitain portugaise.

Il est nécessaire pour les territoires faisant partie d'une même métropole d'engager une réflexion commune, portant notamment sur la gestion de l'espace. Mais la démarche métropolitaine va plus loin dans la planification spatiale. La métropole doit se positionner au niveau national et international. Pour cela, elle doit bénéficier d'une représentativité lisible et efficace, ce qui renvoie aux problèmes de gouvernance. Ils se caractérisent souvent par l'empilement des structures administratives.

Les nouveaux enjeux de la mondialisation représentent ainsi une nouvelle étape de l'interterritorialisation de l'économie au cours de laquelle les arrangements territoriaux antérieurs sont défaits au profit de nouvelles configurations interterritoriales dénuées cependant de cadres régulateurs (Vanier, 2008).

Bien que ces nouveaux territoires aient normalement des compétences spécifiques pour répondre aux caractéristiques de l'espace, ils restent souvent en retrait face aux échelons administratifs plus affirmés comme les communes ou l'état. Les métropoles sont dans une situation paradoxale, les différents acteurs et les chercheurs ne cessent de les présenter comme les espaces les plus adaptés pour répondre aux problèmes d'ordre économique, social, environnemental ou politique causés par la mondialisation. Cependant elles sont politiquement quasi-absentes (à quelques exceptions près) ce qui les rend d'autant plus délicates à gouverner (Lefèvre, 2009). Les aires métropolitaines portugaises sont soumises à ces mêmes enjeux. L'absence de système de gouvernance au sein de ses structures administratives de gestion efface la prise de décision métropolitaine face au pouvoir de l'Etat central.

¹ Aide à la lecture : Lorsque « Aire Métropolitaine de Porto » est écrit avec des majuscules nous faisons référence au périmètre administratif et sa structure administrative associée. Lorsque les majuscules ne sont pas précisées nous parlons de l'aire métropolitaine en termes de limites métropolitaines sans statut administratif.

L'émergence de régions urbaines fonctionnelles de dimension métropolitaine et polycentrique pose la double question de la création de nouvelles formes de gouvernance et de la définition de nouveaux périmètres d'action en vue d'une meilleure gestion et d'un aménagement adapté à ces nouvelles réalités territoriales (Carrière, 2010). À travers cette étude nous voulons arriver au territoire cohérent pour répondre aux défis posés par la métropolisation à Porto.

- **Contexte de la recherche**

Ce sujet de projet de fin d'études sur le développement de la métropolisation au Portugal s'inscrit dans un programme de recherche qui étudie la dynamique de métropolisation en Europe. Des réflexions ont déjà été menées pour les périmètres et les systèmes de gouvernance des aires métropolitaines britanniques, françaises et allemandes (Carrière, 2010). L'étude des *áreas metropolitanas* portugaises, avec comme cas d'étude l'aire métropolitaine de Porto, va venir compléter les exemples des pays européens déjà étudiés.

Le travail de recherche sur le développement de la métropolisation au Portugal s'est déroulé tout au long de l'année universitaire, qui a été divisée en deux phases principales. Dans un premier temps, nous avons effectué le semestre d'automne en échange Erasmus à l'Université de Porto, lors duquel nous souhaitons obtenir un maximum d'informations relatives au sujet de recherche. Le second semestre a eu lieu au sein du Département d'Aménagement de l'Ecole Polytechnique Universitaire de Tours, où nous avons poursuivi le traitement et l'analyse des informations recueillies et procédé à la rédaction du rapport.

La participation au programme d'échanges inter-universitaires Erasmus nous a offert la possibilité de pratiquer le territoire portuense. Le programme Erasmus est une résultante de l'eupéanisation de l'enseignement supérieur, considéré comme une fonction métropolitaine complémentaire à part entière. D'une certaine façon et à l'échelle de notre mobilité étudiante, nous pouvons dire que nous avons contribué au développement de la métropolisation de Porto.

- **Démarche de la méthode**

Le présent rapport de recherche est le résultat d'une année d'études. L'objectif de ce projet d'études est la définition d'un périmètre adapté à la maîtrise de la métropolisation de Porto. Nous étudions pour cela le vécu quotidien de la métropole portuense. Notre outil de méthode pour arriver à la définition d'un périmètre métropolitain pratiqué est l'observation et l'analyse des déplacements pendulaires. Ainsi, nous basons notre recherche sur une étude réalisée en 2003 par l'*Instituto Nacional de Estatística* sur les déplacements domicile travail entre les municipalités métropolitaines de la région portuense.

Nous avons pris le parti d'étudier les déplacements pendulaires effectués par la population portuense pour définir les limites du territoire vécu quotidiennement. Notre hypothèse étant que le périmètre de la structure administrative de l'Aire Métropolitaine de Porto ne correspond pas aux limites faites par la pratique du territoire métropolitain portuense, les résultats de l'analyse pourront la confirmer ou non.

Afin de comprendre la réalité spatiale actuelle du Portugal, nous traiterons dans un premier temps l'histoire passée du pays qui a eu des conséquences importantes sur le territoire portugais. Par la suite, nous développerons les différents périmètres

existants de l'aire métropolitaine de Porto. Cette deuxième partie sera également consacrée à l'analyse du territoire pratiqué, où nous nous intéresserons à savoir jusqu'où s'étendent les limites métropolitaines. Enfin, en fonction des résultats obtenus, nous définirons des scénarii d'évolution du territoire métropolitain administratif et de sa structure institutionnelle associée pour une maîtrise adaptée du processus de métropolisation de Porto.

1^{ERE} PARTIE

LA REALITE SPATIALE PORTUGAISE :

LES CONSEQUENCES ACTUELLES D'UNE HISTOIRE PASSEE

1 Retour sur l'histoire du pays

Petit pays longiligne s'étendant sur 560 km du nord au sud et large de 220 km d'ouest en est, le Portugal marque l'extrémité ouest du continent européen. Il se situe à l'interface entre l'océan Atlantique et l'Espagne. Son ouverture vers le monde mise en valeur grâce à cette proximité avec l'océan va être un avantage essentiel pour le développement du Portugal, aussi bien au profit du développement spatial qu'économique.



Carte 1 L'Union Européenne des 27 pays membres
Source : RFI, 2008

Le Portugal offre des paysages variés qui sont nés de reliefs différenciés sur l'ensemble du pays. Alors que le nord du Portugal se caractérise par une région montagneuse, le sud possède un territoire de vastes plaines légèrement vallonnées. En plus de cette dualité nord sud, il s'observe aussi une opposition est ouest où d'un côté il existe un arrière-pays rural au faible développement face à un littoral attractif où se concentre l'essor du pays.

Dans cette partie, nous traiterons de l'organisation spatiale du Portugal et des déséquilibres territoriaux auxquels il est confronté. Mais dans un premier temps nous

reviendrons sur le poids de l'histoire du pays qui a fortement influencé et impacté le développement du Portugal.

1.1 Une première phase d'ouverture sur le monde : des invasions à l'essor colonial portugais

L'histoire du pays a surtout été façonnée par sa position tournée vers l'océan Atlantique. Cette ouverture vers le monde, caractérisée par près de 850 km de frontière maritime, a été la porte d'entrée pour de nombreuses invasions. La monarchie portugaise a su repousser les différents envahisseurs et faire du Portugal un pays indépendant au XIII^{ème} siècle. Le Portugal est alors un des premiers pays européens à avoir fixé ces frontières, frontières qui seront peu voire pas modifiées par la suite.

Du XV^{ème} au XVII^{ème} siècle, c'est au tour du Portugal de profiter de son ouverture vers le monde pour le conquérir. Les navigateurs portugais se lancent dans une série de voyages à la rencontre de nouveaux territoires. La période des « Grandes Découvertes » débute par la date symbolique de 1415 à laquelle les portugais partent à la conquête de Ceuta sous l'impulsion de Jean I^{er}. Durant cette période, le Portugal sera à l'initiative de la découverte, entre autres, des Indes, du Brésil ainsi que de Madère et des Açores qui feront partie du territoire lusitanien à l'avenir. En exploitant ces nouveaux territoires, le Portugal a développé un système économique colonial grâce au commerce de cultures exotiques telles que les épices, le sucre... Les colonies portugaises, surtout celles établies sur le continent africain, ont également participé à la traite négrière européenne.

Les colonies portugaises permettent au territoire lusitanien de s'étendre sur l'ensemble de la planète. La période des « Grandes Découvertes » marque l'essor du Portugal et représente la fierté de la population qui semble souvent nostalgique de cette phase de leur histoire.

1.2 La dictature salazariste : un pays qui se renferme sur lui-même

Après sa période de gloire, le Portugal connaît des guerres, notamment contre les armées de Napoléon Bonaparte, ou encore la perte de certaines colonies, comme le Brésil qui signe son indépendance en 1825. Tout cela fragilise la monarchie qui tombe en 1910, année à laquelle débute la République du Portugal.

A partir de la fin des années 1920, une longue période marque profondément le pays. A l'instar de beaucoup de pays de l'Europe du sud, un régime dictatorial s'impose pendant 40 ans au Portugal. C'est lors du coup d'état militaire de 1926 qui met fin au régime parlementaire, que commence la Deuxième République du Portugal, aussi qualifiée de dictature nationale. Le nom d'António de Oliveira Salazar apparaît alors sur la scène politique. Pendant quatre ans, l'homme politique se fraye un chemin jusqu'au plus haut poste du gouvernement. La personnalité de Salazar s'impose totalement en 1933 lorsqu'il instaure la nouvelle Constitution ou « *Estado Novo* » qui lui confère à vie les

pleins pouvoirs et le contrôle total de l'Etat. Le régime autoritaire consolidé, le Portugal est alors soumis aux ordres du dictateur Salazar qui crée un parti unique, l'Union Nationale, et s'appuie sur une police omniprésente qui réprime toute opposition.

Il s'ensuit alors une période de dictature de plus de 40 ans pendant laquelle le pays ne s'ouvre plus au monde et s'enferme dans sa ruralité afin d'éviter le désordre dont la ville est supposée être génératrice (Carrière, 2000). A cette époque, près de 80% de la population portugaise vit en campagne. L'ensemble du pouvoir est regroupé au niveau de l'Etat et aucune compétence n'est évidemment déléguée aux échelons inférieurs. Ce blocage de l'urbanisation va avoir d'importantes conséquences dans le pays notamment dans son organisation administrative.

Après la Guerre Civile espagnole, durant laquelle il soutient Franco, et la Seconde Guerre Mondiale, où il signe un pacte de neutralité dans le conflit afin de conserver ses intérêts et ses alliances avec les deux opposants, Salazar doit affronter les guerres coloniales. En effet, en tant que fervent défenseur d'une politique colonialiste, Salazar souhaite maintenir l'unité territoriale portugaise. Alors que les autres pays européens commencent progressivement à décoloniser le continent africain, le Portugal s'enlise dans une guerre coloniale qui dure de 1961 à la Révolution des Œillets en 1974.

Cette date historique marque la fin du régime autoritaire porté par Salazar puis son successeur Caetano, qui est renversé le 25 avril 1974. Le Portugal entre ainsi dans une nouvelle ère de démocratisation qui permet au pays de sortir de son isolement.

1.3 1986 : L'adhésion à l'Union Européenne

A partir de la Révolution des Œillets, le Portugal entre dans une nouvelle dynamique de développement. Le pays souhaite rattraper le retard que les années Salazar ont accumulé, notamment en termes d'urbanisation. Le dictateur laisse derrière lui un vieux pays rural (Carrière, 2000).

Avec son changement politique et sa volonté de démocratisation ainsi que son intégration à la division internationale du travail, le Portugal donne un élan important à son urbanisation. Des chiffres recensés par l'*Instituto Nacional de Estatísticas* appuient ces propos. Entre les deux recensements de population de 1981 et 1991, il est observé que la population résidente dans des localités de plus de 5000 habitants a augmenté de 730 000 alors qu'il n'est constaté qu'une faible croissance démographique de 34 000 habitants pour le même intervalle de temps (INE, Carrière, 2000). Il est mis en exergue ici, un mouvement migratoire de population des petites localités vers celles aux dimensions supérieures. Les portugais affluent vers les villes récemment reconnues, notamment vers celles situées sur le littoral.

L'urbanisation est également favorisée par l'adhésion du Portugal à l'Union Européenne en 1986. Le pays bénéficie des avantages que lui offre l'Union Européenne pour redresser son économie. En effet, les savoir-faire portugais en termes de production manufacturière, dont le coût de la main-d'œuvre est faible par rapport à ces voisins européens, connaissent un fort intérêt augmentant ainsi radicalement les exportations. Le Portugal lance par la même occasion un appel massif aux investissements directs étrangers très suivi, le taux d'investissement atteignant 25% par an, soit deux fois plus élevé que dans l'Union Européenne.

Les secteurs d'activités économiques sont très spécialisés et localisés au Portugal. Le nord du pays est connu pour ces productions de biens manufacturiers tels que le textile, la chaussure ou encore le cuir, alors que la région de Lisbonne développe des activités

tertiaires ou de services, et le sud comme l'Algarve est davantage réputé pour le tourisme. Les IDE renforcent cette surspécialisation productive (Carrière, 2000) en concentrant les investissements sur un secteur. Il en découle la formation de déséquilibres sectoriels puis par voie de conséquences des disparités territoriales. Les régions productives sont plus attractives pour les investisseurs mais également pour la population qui y trouve l'emploi.

Ainsi, l'adhésion du Portugal à l'Union Européenne en 1986 pousse le pays vers le haut et l'encourage à récupérer son retard par rapport à ses homologues européens. L'ouverture des frontières et par conséquent l'ouverture de son économie à l'international va certes assurer un développement économique du pays, mais un développement qui va accentuer les disparités régionales.

2 Un littoral fortement urbanisé : place de la métropolisation portugaise

2.1 La bipolarisation urbaine du Portugal

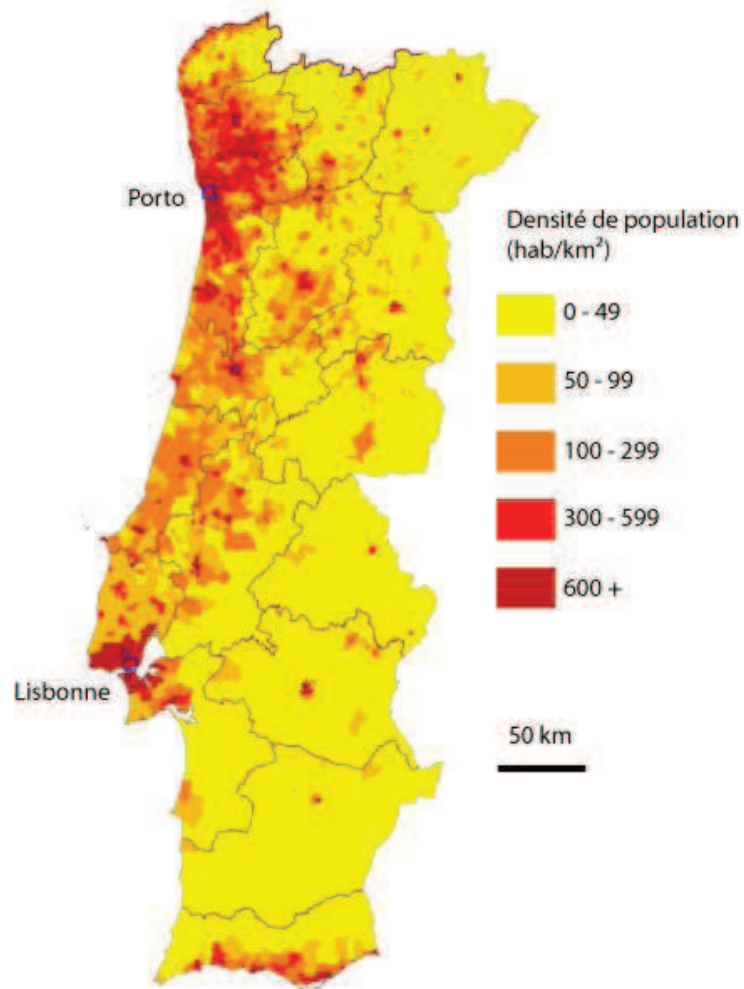
2.1.1 Un déséquilibre important entre le littoral et l'arrière-pays

Comme nous avons pu le voir précédemment, l'urbanisation au Portugal se distingue par son caractère limité et tardif, mais néanmoins rapide (Carrière, 2000).

Au cours du XXème siècle, en plus de l'urbanisation, deux autres dynamiques contribuent au renforcement des asymétries dans la structure du peuplement du territoire national, la littoralisation et la bipolarisation.

La littoralisation accentue l'écart de développement entre la côte et l'arrière-pays rural. Bien que le littoral n'occupe que 28% du continent, il regroupe en 2001 près de 65% de la population, à l'inverse l'intérieur du pays se caractérise par un paysage de désertification humaine.

Cette urbanisation se développe essentiellement au profit de deux grands pôles urbains que sont la capitale du pays Lisbonne et la deuxième plus grande ville portugaise, considérée comme la capitale de la région nord, Porto. Nous parlons ici de bipolarisation. Ce n'est pas tant dans les villes elles-mêmes que la population est importante mais davantage au niveau des aires d'influence autour de ces villes-centres.



Carte 2 Densité de population au Portugal continental en 2009
Source : Freixeiro, 2009

2.1.2 Un développement hypertrophique des aires métropolitaines par rapport au contexte national

En 2010, l'Aire Métropolitaine de Lisbonne, composée de 18 *municípios*, rassemble près de 3 millions de portugais, soit 28% de la population du pays. Les 16 *municípios* de l'Aire Métropolitaine de Porto quant à eux regroupent 1,7 millions d'habitants ou 16% de la population portugaise (INE, 2010). Ensemble, les Aires Métropolitaines réunissent plus de 40% des portugais sur seulement 6% du territoire.

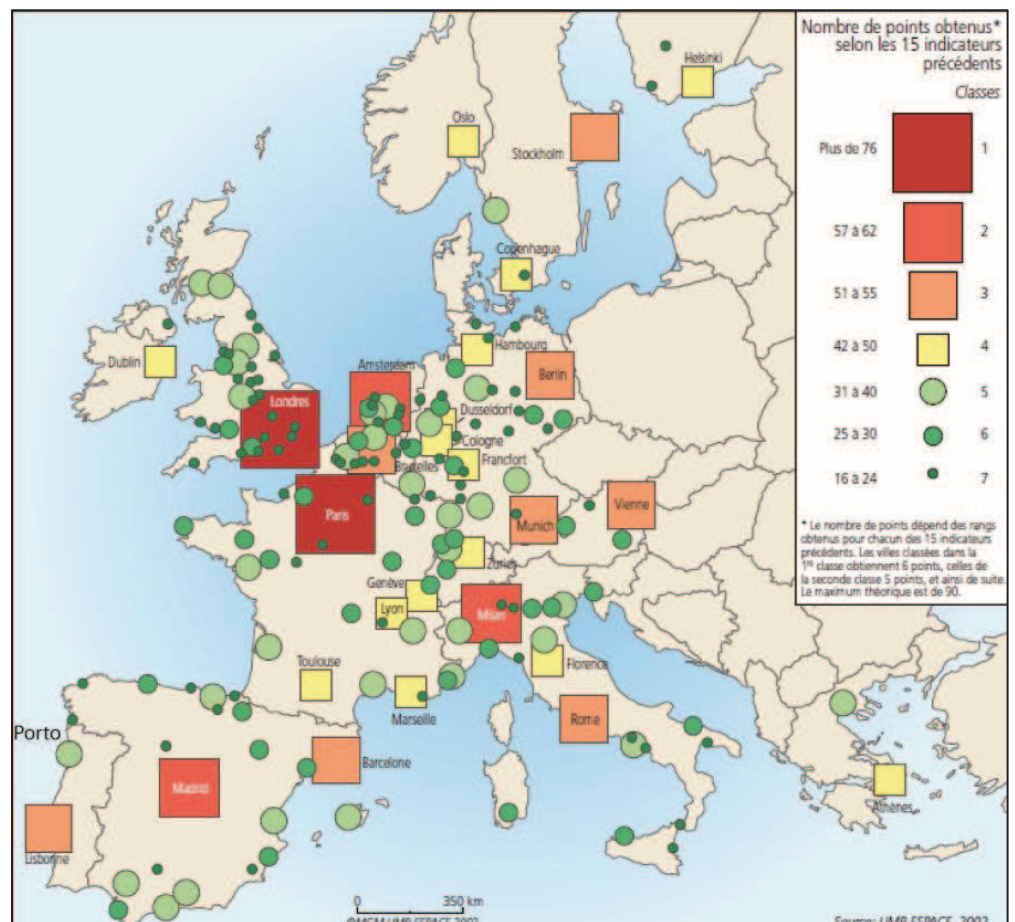
En plus d'être idéalement situées sur le littoral, le développement hypertrophique de ces deux aires métropolitaines s'explique essentiellement par l'absence de villes intermédiaires capables d'exercer des fonctions de commandement régional (Carrière, 2000). Nous reviendrons sur l'absence de l'échelon régional par la suite.

2.2 La place des métropoles portugaises dans l'armature urbaine de l'Europe

La réalité métropolitaine est observable sur l'ensemble du territoire européen. Pour connaître la place des métropoles portugaises au sein de l'armature urbaine de l'Europe, nous nous basons sur deux études visant à classer les villes européennes qui répondent aux critères jugés nécessaires pour un rayonnement métropolitain.

2.2.1 L'analyse comparative des villes européennes

En 2003, la DATAR publie en France une étude comparative sur les villes européennes, menée par P. Cicille et C. Rozenblat. Portant sur 180 agglomérations de plus de 200 000 habitants, ce rapport établit une analyse du rayonnement et de l'attractivité des métropoles européennes. Pour cela, l'étude s'appuie sur 15 critères différents représentatifs des fonctions métropolitaines. Ces 15 critères permettent de révéler les dynamiques urbaines et les fonctions internationales majeures (Cicille, Rozenblat, 2003). Nous pouvons relever certains indicateurs comme par exemple l'accessibilité des villes à l'échelle européenne, les sièges sociaux des plus grands groupes européens, les places financières, les étudiants, les réseaux de recherche européenne ou encore le trafic des marchandises des ports...



Carte 3 Classement des 180 villes européennes

Source : UMR Espace, 2002

DATAR, Cicille, Rozenblat, 2003

Le résultat de cette analyse permet donc de classer les 180 villes européennes selon une hiérarchie urbaine répartie en 7 classes (sachant que la 1^{ère} classe comprend Paris et Londres). Lisbonne vient se situer dans la troisième classe, au même titre que Bruxelles, Vienne ou encore Stockholm. Cette catégorie recense une moyenne de 1,5 à 3 millions d'habitants par agglomération. A l'instar de ces villes, Lisbonne joue sur son rôle de capitale nationale pour assurer des fonctions de rayonnements européens diversifiés. Elle sert d'ancrage majeur pour les fonctions internationales du Portugal (Cicille, Rozenblat, 2003).

Porto et son agglomération se place au niveau de la 5^{ème} classe dans la hiérarchie et s'accompagne des villes comme Strasbourg, Nantes, Bilbao, Naples ou encore Hanovre... Ces villes n'atteignent pas le niveau de rayonnement européen des classes supérieures mais elles sont souvent réputées grâce à la présence d'au moins une fonction de niveau européen. Sa situation au sein de l'arc atlantique permet à Porto d'être une interface importante pour le trafic maritime et aérien, permettant ainsi la desserte vers l'Amérique du sud ou bien l'Afrique. Aussi, la présence de bourses de niveau européen à Porto (dont la bourse est reliée à Euronext avec Lisbonne), Valence et Bilbao, valorise ces villes ibériques. Ces éléments participent au rayonnement métropolitain, certes limité, de Porto au niveau européen (Cicille, Rozenblat, 2003).

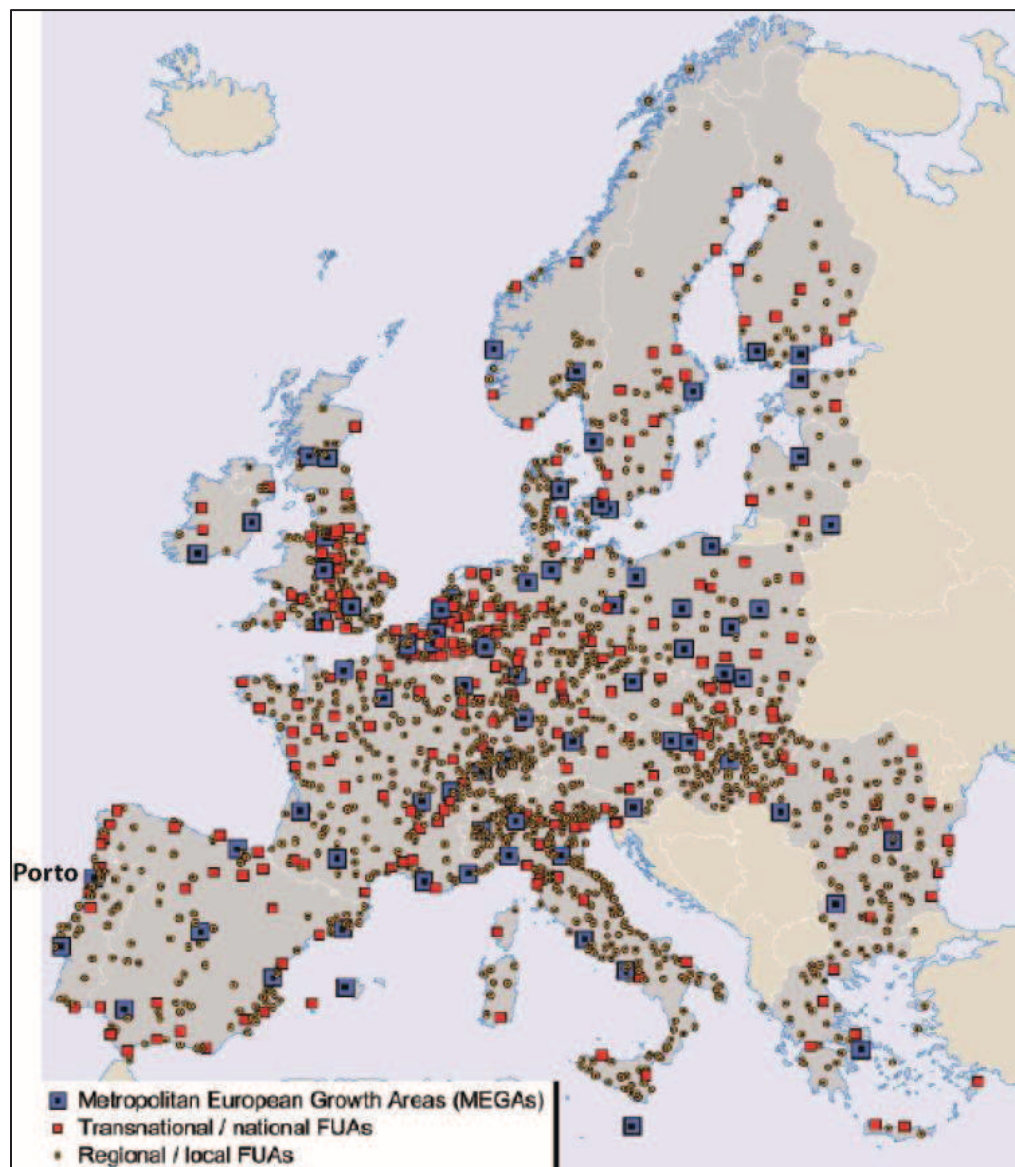
Ainsi, respectivement en 13^{ème} et 54^{ème} place sur 180, Lisbonne et Porto ne semblent avoir qu'une faible influence au niveau européen. Ces deux principales villes portugaises, qui nationalement n'ont aucune autre concurrence, font également partie de l'arc européen atlantique ce qui aurait pu laisser penser un rayonnement plus important d'un point de vue communautaire.

2.2.2 Le rapport ESPON 1.1.1. : Pour le développement d'un modèle polycentrique et équilibré du territoire européen

L'étude ESPON de 2005 s'attarde sur les possibilités de construction d'une organisation polycentrique de l'Europe. Le rapport ESPON 1.1.1. s'inscrit donc dans les orientations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire de 1999. Il souhaite mettre en place une structure urbaine plus polycentrique qui contribue à un développement régional plus équilibré, à la réduction des disparités régionales, à l'augmentation de la compétitivité européenne, à l'intégration plus complète des régions européennes dans l'économie mondiale, et à un développement durable (ESPON, 2005). Pour cela, le projet ESPON 1.1.1. définit une unité de base de l'armature urbaine appelée *Functional Urban Area* (FUA) ou Aire Urbaine Fonctionnelle (AUF). Elle s'apparente à la zone urbaine incluant la ville-centre et ses communes périphériques soumises à son influence économique. Les 1595 FUA définies participent à une nouvelle classification des espaces urbains européens. C'est également à partir d'une évaluation multicritère que sont obtenues ces FUA. L'étude se base sur des indicateurs qui caractérisent la connectivité, le tourisme, le développement économique, la connaissance et les prises de décision dans le secteur privé et public.

Un premier résultat permet de mettre en évidence les FUA qui obtiennent les meilleurs scores, dites « FUA d'excellence ». Il leur est attribué une nouvelle dénomination, celle des Aires Métropolitaine de Croissance d'importance Européenne (ACME) ou *Metropolitan European Growth Area* (MEGA). Elles sont au nombre de 76 sur l'ensemble des 29 pays européens évalués¹.

¹ Les 27 pays de l'Union Européenne ainsi que la Norvège et la Suisse



Carte 4 Typologie des Aires Urbaines Fonctionnelles (AUF)

Source : ESPON 111, EUROSTAT, Nordregio, 2003

Les MEGAs sont soumises à une nouvelle analyse plus approfondie faisant appel à des indicateurs de masse, de compétitivité, de connectivité et de base de connaissance. Elles sont comparées les unes aux autres afin d'obtenir un second classement des MEGAs en 4 catégories. Lisbonne se place à la 3^{ème} catégorie de MEGA au même titre que les capitales Berne, Luxembourg, Budapest ou encore Prague. Ces MEGA sont généralement plus petites, dotées de plus faibles niveaux de compétitivité et d'accessibilité. Elles présentent souvent une caractéristique plus prononcée que les autres. Dans cette 3^{ème} catégorie, nous trouvons aussi les villes de Lille, Bologne, Valence ou encore Naples.

Le score moins élevé de Porto positionne la ville à la 4^{ème} et dernière catégorie. A l'instar de Bordeaux, Séville et plusieurs villes des nouveaux Etats membres comme Bucarest, Sofia, Riga..., Porto offre des résultats faibles pour l'ensemble des indicateurs évalués.

Le rapport ESPON 1.1.1. abonde dans le même sens que l'analyse comparative des villes européennes de Cicille et Rozenblat. Les métropoles portugaises sont faiblement représentées dans l'armature urbaine européenne. Ces résultats viennent renforcer l'idée

de la faiblesse du tissu métropolitain atlantique émise dans le rapport du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique. A l'échelle internationale, la dimension atlantique mise sur le rôle que le Portugal peut jouer en tant que plate-forme d'articulation entre l'Europe et les autres continents, comme l'Amérique et l'Afrique. Même si Lisbonne semble être l'unique facteur de compétitivité du pays, la région métropolitaine de Porto joue un rôle complémentaire de capitale régionale du nord-ouest de la péninsule ibérique (SDEA, 2005).

3 La hiérarchie administrative du territoire portugais

Bien que les subdivisions institutionnelles du Portugal ne soient que de trois échelons, la structure administrative du pays s'avère assez complexe et ce du aux modifications législatives subies depuis les 30 dernières années.

3.1 Les divisions administratives du Portugal : un échelon local privilégié

La Constitution du Portugal de 1976 instaure une division administrative comprenant les régions autonomes (Les Açores et Madère), les régions administratives, les *municípios* et les *freguesias*. De ces entités administratives, seules les régions administratives n'ont pas de réelle existence institutionnelle. Leur création est pourtant prévue depuis l'approbation de la Constitution de 1976. Cependant, tant que les régions administratives ne sont pas concrètement instituées, la division *distritale* de l'espace est conservée. Ainsi, le premier niveau administratif portugais est entre autre composé de 18 *distritos*. La création de ces districts, sur le modèle des départements français, est perçue comme un échec. Pourtant conçus comme un échelon intermédiaire d'action de l'Etat, ils ne se sont jamais imposés comme collectivité territoriale, les *municípios* ont réussi à préserver leur pouvoir (Crozat, 2005). Mais paradoxalement, ils retrouvent une utilité puisque les grandes entreprises en réseau et les administrations (banques, assurances, compagnie du gaz, poste, service de santé...) l'utilisent comme cadre d'action de leurs succursales locales (Guichard, 1991).

Les *municípios*, également appelés *concelhos* représentent l'échelon administratif local le plus établi du pays. Il existe aujourd'hui 308 municipalités dont 278 sur le continent, où par exemple Porto, Lisbonne ou Coimbra sont des *municípios*.

Ces collectivités locales ont les étendues les plus importantes d'Europe. Presque 60% des municipalités ont moins de 20 000 habitants et plus de 40% de la population vit dans les municipalités de plus de 100 000 habitants. Tous les *municípios* ont le même statut et les mêmes compétences en termes d'équipements urbains, de transport et communication, d'éducation, de cultures et sciences, de loisirs et sports, de santé, d'action sociale, de protection civile, de logement, d'aménagement et urbanisme,... . Les organes de contrôle de ces institutions sont élus au suffrage universel direct, ce qui permet d'impliquer la population qui se sent davantage concernée.

La hiérarchie administrative portugaise renforce la localité et la proximité avec la

population puisque les *municípios* sont eux-mêmes divisés en *freguesias*, constituant ainsi le plus petit échelon administratif. Jusqu'à 4252 *freguesias* structurent le pays. Elles possèdent également leurs propres compétences mais beaucoup sont déléguées au niveau des *municípios*.

Notons qu'une opposition entre local et national est renforcée par la dictature salazariste et son désir de limiter les pouvoirs locaux, la légitimité de cette structuration est forte. Ces cadres se révèlent donc difficiles à faire évoluer (Crozat, 2005).

3.2 L'absence de régions administratives : un manque dans la hiérarchie institutionnelle ?

Il y a les *Länders* en Allemagne, les régions en France ou encore les *comunidades autonomas* en Espagne... Alors que beaucoup de pays européens sont dotés de limites administratives régionales, l'absence de cet échelon intermédiaire dans la hiérarchie institutionnelle portugaise creuse davantage l'écart qui existe entre le niveau local et l'Etat central.

La création des régions administratives est prévue depuis l'approbation de la Constitution de 1976, mais elle est reportée à maintes reprises par les divers gouvernements. Le processus de création des régions administratives est également connu à travers le phénomène de Régionalisation.

A partir des années 1990, les débats autour de la régionalisation au Portugal s'intensifient et concluent sur la nécessité d'un échelon administratif à instituer entre l'Etat et les municipalités.

En 1991, sous le gouvernement de Cavaco Silva, la loi qui établit l'organisation et le fonctionnement des régions administratives est approuvée, avec les compétences inhérentes à celles-ci, le régime électoral et le fonctionnement financier régional. Seuls le nombre et le périmètre des différentes régions restent à définir. La loi de 1991 définit la région administrative comme étant « une collectivité territoriale, dotée d'une autonomie politique, administrative et financière, d'organes représentatifs qui vise à la poursuite des intérêts propres des populations, afin de développer la cohésion nationale ». Les institutions régionales sont élues au suffrage universel direct, ce qui permet d'inclure la population dans les démarches institutionnelles.

Les années suivantes, de nombreux débats ont lieu concernant les limites régionales à définir. En 1997, la révision de la Constitution prévoit que les régions administratives doivent faire l'objet d'un référendum. Pour les partisans de la régionalisation, cette idée de référendum est une tentative pour freiner le phénomène de régionalisation au Portugal.

Le 8 novembre 1998, le référendum sur l'institution de 8 régions administratives a lieu. L'abstention au vote est très élevée, pouvant être expliquée par un problème de découpage des régions, ne correspondant pas aux limites de certains *municípios*. La forte abstention peut être assimilée à une volonté de protestation et de désaccord de la population. Les résultats mènent donc à un rejet de la proposition.

Depuis 1998, il n'y a pas eu de nouvelles tentatives pour mettre en place cet échelon administratif. La « lacune » dans la structure administrative entre l'Etat et les

municipalités persiste. L'absence de cet échelon institutionnel se fait ressentir notamment pour l'attribution de certaines compétences qui justifie un niveau supra-municipal.

L'absence des régions administratives peut être comblée par d'autres territoires comme les aires urbaines, avec les aires métropolitaines et les communautés inter-municipales, ou bien les commissions de coordination et de développement régional, *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional*. Ces organismes sont des services déconcentrés de l'Etat depuis 2003. Les CCDR créées visent à contribuer à la modernisation et la décentralisation de l'Etat portugais par la promotion d'une participation active des acteurs et des secteurs publics et privés les plus importants au développement local et régional.

L'étude de la hiérarchie administrative portugaise amène à penser qu'il existe un réel problème de structure territoriale notamment par l'absence d'une échelle régionale institutionnelle. La population portugaise est très dépendante de l'échelon municipal qui s'avère être la division administrative la plus proche des citoyens et ce par le système électoral qui implique la population. En effet, pour combler le « vide » régional, des modèles institutionnels tels que les services déconcentrés de l'Etat comme les CCDR, ont été mis en place. Cependant, ces derniers font face à une faible participation de la population et assurent davantage un rôle de coordination entre l'Etat et les municipalités, qu'un rôle de gestion et de mise en œuvre de plans d'action. De plus, cela ne résout pas le problème de la régionalisation, car ces organismes ne sont pas élus directement et leurs aires d'intervention ont tendance à se superposer, ce qui induit une multiplication des acteurs, des services et des compétences.

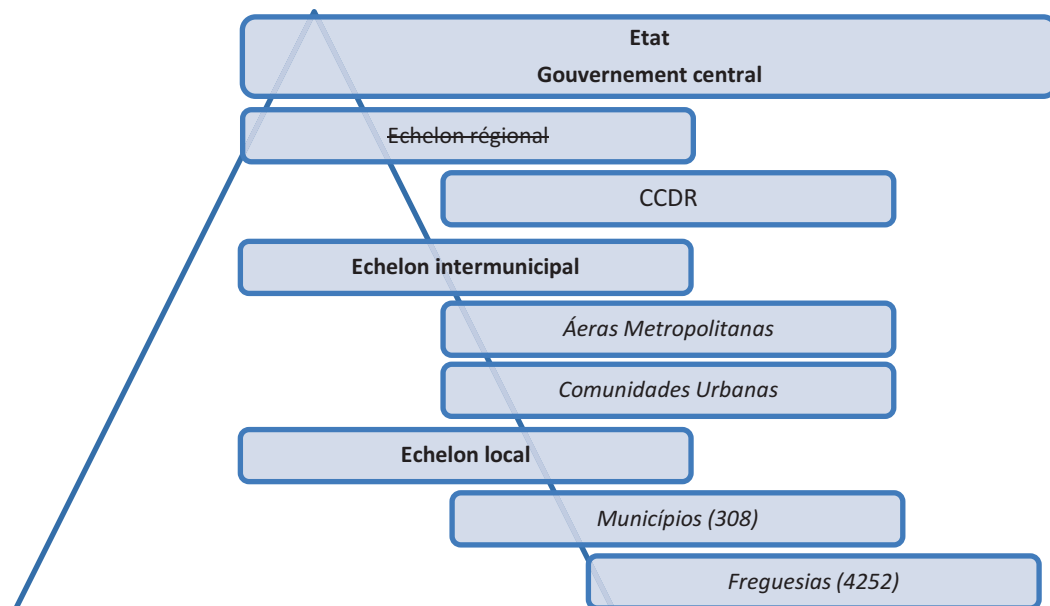


Figure 1 Schéma récapitulatif de la hiérarchie administrative du Portugal
Réalisation : JACQUES Chloé

Les régions peuvent être les territoires intégrant également la dynamique spatiale de la métropolisation. Nous pouvons nous interroger sur les réponses choisies par le Portugal à la traduction urbaine de la globalisation.

3.3 L'institutionnalisation métropolitaine inachevée et mal maîtrisée

3.3.1 La métropolisation portugaise et son cadre législatif complexe

- La lente mise en place des lois relatives aux aires métropolitaines

Nous l'avons vu, l'urbanisation suivie de la métropolisation au Portugal a principalement lieu au niveau de la façade littorale et notamment autour des deux plus grandes villes, Lisbonne et Porto. Outre l'étalement urbain du à l'essor des habitations en périphérie, l'expansion de ces aires urbaines permet également l'implantation d'activités économiques en périphérie des grandes villes. Ces nouvelles activités créent des emplois autrement que dans la ville centre, diminuant ainsi la dépendance des communes périphériques face au centre urbain. Des relations complémentaires et interdépendantes se développent alors entre les zones périphériques, au détriment des noyaux urbains centraux.

Pour que ces aires urbanisées qui présentent à la fois des potentialités et des problèmes communs soient gérées ensemble, la loi du 2 août 1991 institue les *Áreas Metropolitanas* ou Aires Métropolitaines de Lisbonne et de Porto¹. AML et AMP sont des structures de concertations des *concelhos*.

Cette loi de 1991 permet la création des Aires Métropolitaines les dotant d'un statut juridique particulier. Cependant, la création de ces Aires Métropolitaines n'est pas accompagnée de la réglementation relative à leurs compétences respectives. Ce n'est qu'en mai 2003 qu'est votée la loi établissant le régime juridique des nouvelles Aires Métropolitaines portugaises. Elle précise et définit ainsi les compétences conférées et les institutions de contrôle permettant la gestion de ces territoires métropolitains.

L'élaboration des Aires Métropolitaines répond à une logique de décentralisation insérant alors une nouvelle couche territoriale qui permet l'articulation entre les pouvoirs locaux des *municípios* et le pouvoir central de l'Etat.

La loi de 2003 fait référence à des nouveaux critères territoriaux et démographiques pour les associations intermunicipales, c'est ainsi que la dénomination de *Área Metropolitana* est modifiée pour *Grande Área Metropolitana* (GAM) et que les *Comunidades Urbanas* (ComUrb) sont créées. Ces nouvelles formes d'interterritorialité imposent que les GAM contiennent dans ses limites territoriales au minimum 9 *municípios* soit une population d'au moins 350 000 habitants, et les ComUrb représentent un territoire de 3 *municípios* minimum avec 150 000 habitants. Grâce à cette loi, sont créées 7 GAM sur l'ensemble du territoire portugais ; GAM de Aveiro, GAM de Algarve, GAM de Coimbra, GAM de Lisboa, GAM de Minho, GAM de Viseu et GAM do Porto.

¹ La loi « lei n° 44/91 » du 2 août 1991 a été approuvée le 4 juin 1991

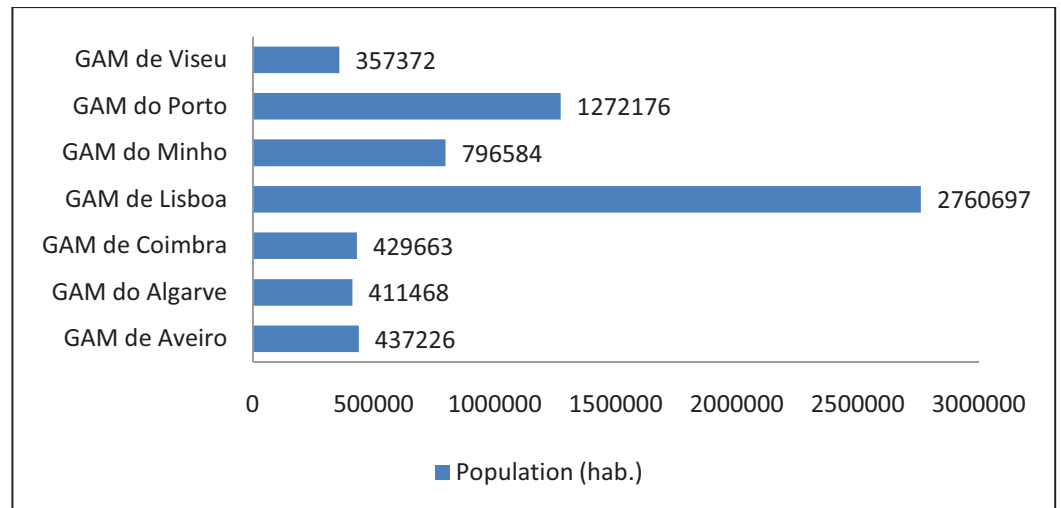


Figure 2 **Population des Grandes Áreas Metropolitanas en 2005**

Source : DGAL, Administração Local em números, 2005

Réalisation: JACQUES Chloé

Nous focalisons nos recherches sur les Aires Métropolitaines. Nous nous intéressons davantage aux autres associations intermunicipales lors de la dernière partie.

En 2008, vient se rajouter une loi établissant le régime juridique propre aux AM de Lisbonne et de Porto. Cette loi fait essentiellement référence à l'AML et l'AMP et ne s'intéresse pas aux autres formes d'intercommunalité.

La superposition de ces différentes lois montre l'indécision face à cette couche administrative qui pendant plus de 10 ans n'a pas de compétences réellement définies, réduisant son pouvoir face aux pouvoirs locaux et central plus imposant.

L'absence de réelles compétences et de pouvoir des organismes de gestion des Aires Métropolitaines contribue au mauvais contrôle de la métropolisation et des territoires relatifs.

• **Quelles compétences pour les Aires Métropolitaines ?**

La loi de mai 2003 assigne aux Aires Métropolitaines diverses compétences qui sont déléguées par les *municípios* ou bien transférées par le gouvernement central. Les compétences qui leur sont conférées, sont liées à l'articulation des investissements municipaux pour l'intérêt supra-municipal, à la coordination des services entre *municípios* et les services de l'administration centrale dans divers domaines (santé, éducation, infrastructures de transport, équipements collectifs,...), mais aussi à l'aménagement et la gestion stratégique, économique et sociale, et à la gestion territoriale au sein des *municípios* inclus dans l'espace de l'*Área Metropolitana* concernée.

Les Aires Métropolitaines sont dotées de compétences classiques, les mêmes que nous retrouvons pour les communautés urbaines françaises par exemple. Cependant, notons qu'il n'en est rien quant à la compétence logement. En effet, la politique du logement est définie au niveau central mais la mise en œuvre est confiée aux collectivités locales. C'est également le cas pour d'autres petits pays comme la Grèce, le Luxembourg,

l'Irlande..., où il s'agit de modèles centralisés avec délégation de la compétence (L. Ghékière, *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, La Documentation Française, 1992). Ne serait-ce pas une compétence à confier à une Aire Métropolitaine ? Il est intéressant qu'une politique de la ville et une politique de logement soient pensées à l'échelle de la métropolisation afin qu'elles s'adaptent à la réalité du territoire. Une politique centrale peut ne pas prendre assez en considération les caractéristiques spécifiques de l'espace.

Les Aires Métropolitaines peuvent s'associer et développer des contrats ou des programmes sous forme de partenariats avec des entités publiques ou privées, dans un objectif précis de gestion et développement de l'intérêt public. Un exemple de projet de territoire qui sert l'intérêt public, mené par l'AMP et des partenaires, est celui du métro de Porto.

Les financements de ces espaces métropolitains proviennent essentiellement d'une part du budget de l'Etat et d'autre part des *municípios* lorsqu'il s'agit de compétences déléguées par ces derniers. Bien qu'il y ait aussi les taxes sur les prestations de services publics réalisés par les *Áreas Metropolitanas* ou encore les financements communautaires qui soient des ressources financières, cet échelon administratif est très dépendant de l'Etat ce qui obligent les élus locaux à se plier, bien souvent, aux volontés du gouvernement. En effet, en 2009, le Président de la *Junta Metropolitana*, Rui Rio, annonce que 60% du budget de l'AMP provient de l'Etat. Le gouvernement central exerce de cette manière un contrôle constant sur les décisions de grands projets portés par ces institutions administratives pourtant décentralisées.

3.3.2 Des structures administratives aux moyens limités

Les Aires Métropolitaines sont dotées de trois organes de contrôle et de gestion. Un pouvoir délibératif est confié à l'assemblée métropolitaine (*Assembleia Metropolitana*) et le conseil métropolitain (*Conselho Metropolitano*) se charge du pouvoir consultatif. Le pouvoir exécutif de l'institution métropolitaine, quant à lui, est assuré par la *Junta Metropolitana*. La *Junta* est le conseil exécutif composé de tous les maires des *municípios* intégrant le territoire métropolitain.

Les compétences du conseil de l'Aire Métropolitaine se résument essentiellement à donner son avis. En effet, un manque d'actions concrètes est relevé au niveau de l'exécutif métropolitain. Cependant, la *Junta* peut donner son avis sur certaines idées ou documents stratégiques comme le document de planification mis en place à l'échelle régionale. De même, il est libre de donner son opinion sur les instruments de gestion territoriale à l'échelle locale ou centrale.

Mais nous nous interrogeons sur le niveau de prise en considération de ces avis par le gouvernement central. Les compétences des métropoles paraissent bien faibles face au pouvoir de l'Etat.

Les organes de contrôle des Aires Métropolitaines sont élus par des votes internes des membres de l'assemblée ou encore du conseil exécutif de l'institution elle-même.

Les élections ne sont pas ouvertes à la population sous forme de suffrage universel direct. Ce fait cause un manque d'implication de la population à l'échelle métropolitaine. La population portugaise est plus encline à s'impliquer au niveau local. Cette proximité administrative rassure et les actions menées à cette échelle ont des résultats plus rapides et plus efficaces. De plus, les citoyens jouent un rôle plus

important au niveau local puisque contrairement au niveau métropolitain, la population vote directement pour les élus locaux.

Sans grands moyens techniques et budgétaires (Silva, Pereira, 2000), les Aires Métropolitaines peinent à imposer une concertation qui dépasse le cadre administratif de ses attributions en matière de services publics pour proposer un cadre prospectif, ou même insuffler une véritable politique urbanistique. Les Aires Métropolitaines sont handicapées par un système d'élection indirect, les assemblées ne peuvent imposer leurs décisions aux municipalités. D'autres manques au sein de ces structures administratives sont relevés. Les orientations métropolitaines prospectives sont à penser de façon stratégique pour assurer un développement de l'espace équilibré et homogène. Le niveau métropolitain doit pour cela définir ses plans d'action à l'échelle de son territoire. Le manque de document de planification à l'échelon de décision métropolitaine n'encourage pas les évolutions du territoire.

3.3.3 L'absence de document stratégique à l'échelle métropolitaine

La *Junta* est en charge de l'élaboration et de l'accompagnement des planifications intermunicipales pour le développement régional, l'aménagement du territoire, la protection civile ou encore les transports. Cependant, il n'existe jusqu'à présent aucun document concret concernant des planifications stratégiques à l'échelle de l'aire métropolitaine. Ainsi, l'AMP répond au plan stratégique du *Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte* élaboré par le CCDD-N¹. Il n'existe pas à l'échelle de ce regroupement métropolitain de *municípios* de programme en aménagement du territoire avec des plans d'actions précis. Cette absence de planification n'incite aucune coopération stratégique entre *municípios* pour assurer un développement équilibré du territoire.

La création de ces nouvelles figures de coopération intercommunale offre l'opportunité de donner corps à de nouvelles organisations territoriales favorables au développement économique polycentrique. Mais elle risque d'être manquée en raison des critères de constitution inadéquats et de l'absence de stratégie claire présidant à leur création (SDEA, 2005).

Le renforcement de l'attractivité, à l'échelle internationale, des grandes cités métropolitaines est devenu le grand enjeu urbanistique de cette fin de XX^{ème} siècle marquée par la globalisation (Moulaert, 1996). Ainsi, l'échelon métropolitain portugais est indispensable à mettre en place pour répondre aux enjeux métropolitains qui se développent sur l'ensemble du territoire européen, mais aussi pour jouer le rôle de médiateur entre le niveau central et local du pays. Le document stratégique national, le PNPOT², souhaite mettre l'accent sur une politique en faveur des villes. Les Aires Métropolitaines sont surtout visées en tant que pôles stratégiques de développement d'ordre national et international. Le PNPOT souhaite aussi des systèmes urbains régionaux qui favorisent la cohésion territoriale, la formation d'économies d'échelles et les complémentarités fonctionnelles entre les différents centres (PNPOT, 2007).

¹ La *Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional* de la région Norte est la structure qui rédige le *Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte*. Le PROT-N est le plan d'actions stratégiques qui répond aux enjeux d'un modèle territorial équilibré et compétitif.

² *Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território*

Nous soulignons le fait que le développement de ces aires métropolitaines renforce le déséquilibre, déjà existant, de l'armature urbaine portugaise. En effet, la métropolisation linéaire sur l'ensemble du littoral creuse l'écart avec l'intérieur du pays, qui peine à se développer et se trouve en situation de périphérie. Il revient au Portugal, par le biais de politiques régionales des CCDR, d'assurer un développement régional équilibré afin que l'ensemble des territoires nationaux soient pris en compte.

Sur cet axe littoral métropolitain, Lisbonne assure une indéniable suprématie sur Porto. De 1991 à 1995, la capitale attire 75,3% des flux d'investissements directs étrangers, pour la plupart des IDE tertiaires, alors que Porto n'attire que 10,3% des IDE, essentiellement manufacturiers (Carrière, 2000). Cependant, Porto et son agglomération métropolitaine restent l'unique autre espace urbain du Portugal qui puisse prétendre rivaliser un peu avec la capitale, ne serait-ce qu'en termes de réseau de transports de qualité, d'enseignement supérieur ou bien de tourisme. Ainsi, nous nous intéressons au cas particulier de cette aire métropolitaine du Portugal septentrional en insistant sur comment la métropolisation s'y est mise en place depuis la création des Aires Métropolitaines en 1991 ?

2^{EME} PARTIE

**L'AIRE
METROPOLITAINE
DE PORTO**

Porto est la 2^{ème} grande ville du Portugal derrière Lisbonne, elle est souvent considérée comme la capitale de la région nord du pays. Ce sont donc les deux seules villes portugaises soumises au phénomène de la métropolisation. Cependant, l'étude nous montre que les dynamiques territoriales relatives à la métropolisation sont différentes entre Lisbonne et Porto. En effet, Lisbonne et son aire métropolitaine environnante répondent à un développement monocentrique où tout tourne autour de la ville lisboète. A l'inverse, le cas de l'aire métropolitaine de Porto se caractérise par un développement polycentrique où les territoires avoisinants ont un rôle, autant voire parfois plus, attractif que la ville-centre portuaise.

Dans cette partie nous étudions la réponse apportée par les institutions portugaises pour organiser administrativement le processus de métropolisation de Porto. La métropolisation étant avant tout une nouvelle pratique des territoires par les populations, nous mettrons en avant comment les espaces métropolitains sont vécus par les portugais. Une comparaison entre les limites fixées institutionnellement et la pratique de ces territoires, nous permet de savoir si les limites sont adaptées à la réalité métropolitaine observée.



Carte 5 Localisation de Porto et de l'AMP au sein de la région nord du Portugal continental
Réalisation : JACQUES Chloé

1 Comment s'est traduite administrativement la métropolisation à Porto ?

Comme pour l'ensemble des métropoles, il faut définir des limites administratives pour cerner la métropolisation grandissante. En effet, les aires métropolitaines répondent à la définition de nouveaux terrains d'action pour répondre aux enjeux communs par des projets de territoire étendu à la zone d'influence de la ville-centre.

Jeune métropole grandissante, Porto et l'espace urbain qui l'entoure deviennent ainsi une aire métropolitaine avec un statut et des limites administratives précises.

Nous relevons et identifions les différents périmètres pouvant prétendre maîtriser le processus de métropolisation de Porto. Ces périmètres dépendent de l'interprétation qui est faite de Porto, il s'agit de voir jusqu'où s'étend cette dynamique spatiale. Ils s'expliquent par la prise en compte ou non de certains *municípios* ou NUTS III dans les limites territoriales métropolitaines. L'étude semble montrer une superposition d'espaces urbains qui complexifie et brouille les compétences et les actions de chacun. La lecture de l'aire métropolitaine de Porto devient difficile et pour cela il faut rendre visible la limite du territoire de l'AMP (N. Portas, 2005).

1.1 L'aire métropolitaine de Porto, un territoire défini depuis 1991

Rappelons que la création des aires métropolitaines correspond à la nécessité d'instituer des entités supra-municipales pour tenter de combler l'absence d'un niveau intermédiaire de décision politique entre le pouvoir central et le pouvoir local. Cela permet de répondre de façon efficace et adaptée aux intérêts publics et aux spécificités locales. Leur élaboration répond à une logique de décentralisation insérant alors une nouvelle couche territoriale qui permet l'articulation entre les différents échelons.

Ainsi, l'Aire Métropolitaine de Porto ou *Área Metropolitana do Porto*, est instituée comme l'Aire Métropolitaine de Lisbonne par la loi du 2 août 1991. En 2003, une nouvelle loi vient renforcer le statut des Aires Métropolitaines puisqu'elle établit le régime juridique de celles-ci en définissant leurs compétences et les instances de contrôle.

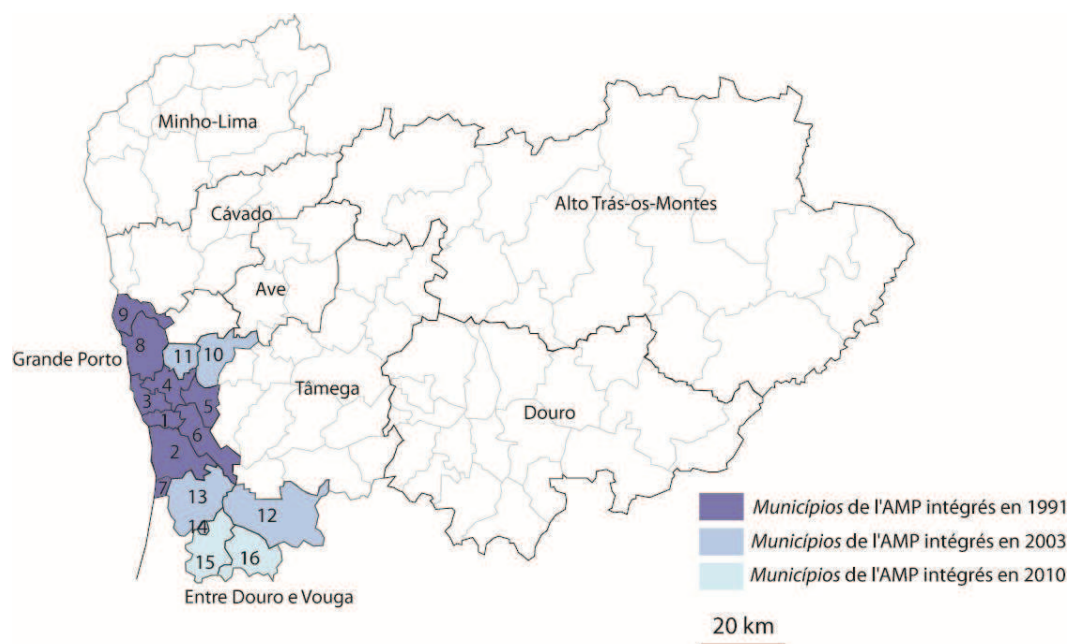
1.1.1 L'*Área Metropolitana do Porto* : un périmètre qui s'élargit depuis 1991

Après sa création en 1991, l'AMP regroupe 9 *municípios* comprenant Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Valongo, Vila do Conde et Vila Nova de Gaia.

En plus d'établir le cadre juridique des Aires Métropolitaines, la loi de 2003, après son approbation, permet d'élargir le territoire de l'AMP. Notons par ailleurs, que la loi modifie les dénominations et les aires métropolitaines sont alors appelées les Grandes Aires Métropolitaines, soit *Grandes Áreas Metropolitanas* (GAM). La GAM de Porto intègre 5 nouveaux *municípios* qui sont Arouca, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São

João da Madeira et Trofa. En 2005, le territoire métropolitain de Porto recouvre 14 *municípios* soit un espace de 1 575 km² qui comprend une population totale de plus de 1 500 000 habitants.

Le 1^{er} septembre 2010, deux nouveaux *municípios*, Oliveira de Azeméis et Vale de Cambra, rejoignent le territoire intercommunal métropolitain. Le territoire agrandi, d'une surface actuelle de 2 089 km², représente une population supérieure à 1 600 000 habitants, soit 45% de la population résidente dans la région nord du Portugal et environ 16% de la population totale du pays.



Carte 6 Les périmètres de l'Aire Métropolitaine de Porto en 1991, 2003 et 2010

Source : INE, 2010

Réalisation : JACQUES Chloé

N° Carte 1	Municípios	Population (hab.)
1	Porto	210 558
2	Vila Nova de Gaia	315 382
3	Maia	143 371
4	Matosinhos	169 303
5	Valongo	98 522
6	Gondomar	174 878
7	Espinho	28 866
8	Vila do Conde	77 553
9	Póvoa de Varzim	66 919
10	Santo Tirso	69 377
11	Trofa	41 022
12	Arouca	23 559
13	Santa Maria da Feira	148 449
14	São João de Madeira	21 797
15	Oliveira de Azeméis	71 075
16	Vale de Cambra	24 270
Total		1 607 348

Tableau 1 Population des *municípios* de la GAMP en 2010

Source : INE, 2010

Les 16 *municípios* réunis sur le même territoire sont maintenant représentés au sein des instances de contrôle et de gestion comme la *Junta*, l'*Assembleia* et le *Conselho metropolitano*. Ils sont impliqués dans les projets communs pour participer au développement équilibré du territoire ainsi qu'à la recherche de solutions aux enjeux métropolitains, notamment pour les problèmes structurels qui affectent l'ensemble des *municípios* de l'AMP.

1.1.2 Les caractéristiques spatiales de la GAMP

A l'échelle métropolitaine, l'analyse de la GAMP met en exergue le fait que l'urbanisation portugaise se fait de façon polycentrique. Bien que les villes de Porto et de Vila Nova de Gaia, en termes de dimension, représentent ensemble la centralité du territoire métropolitain, il existe plusieurs villes de taille moyenne (Matosinhos, Maia, Rio Tinto, Ermesinde...) qui, en se développant autour de Porto, se consolident et se spécialisent fonctionnellement, conférant ainsi la forme habituelle du processus de périurbanisation (Atlas AMP, 2010).

Au Portugal, le phénomène d'étalement urbain est récent mais important. A Porto, il consiste en la formation de villes nouvelles, situées en 1^{ère} couronne, qui phagocytent les villes historiques, en l'occurrence Porto. Ainsi, depuis les années 1980, il s'observe une diminution de la population de Porto au profit des villes périphériques comme Vila Nova de Gaia, Maia ou encore Matosinhos. Ce flux migratoire, essentiellement dû au phénomène de périurbanisation, se renforce par la tertiarisation des centres urbains. De plus, Porto est une ville historique qui vieillit et son parc de logement décline. Une étude des *Planos Directores Municipais* de l'ensemble des *concelhos* de la GAMP montre qu'il n'existe presque plus de terrains urbanisables à Porto, moins de 5%, alors que beaucoup d'aires urbaines sont encore disponibles dans les *municípios* voisins, environ 20% pour Maia et Matosinhos et jusqu'à 30% à Vila Nova de Gaia. Cela explique la présence de nouveaux espaces urbains où peuvent s'implanter entreprises et logements.

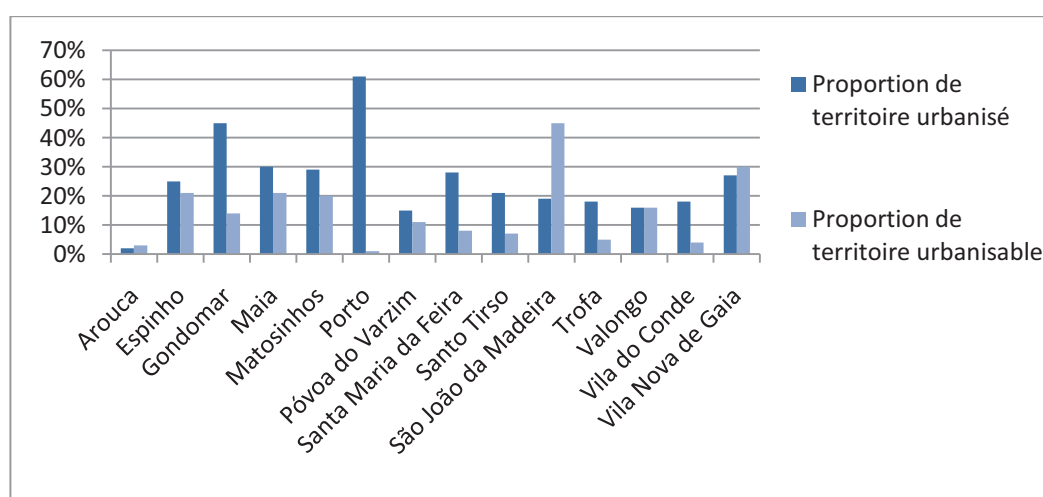


Figure 3 Proportion de territoires urbanisés et urbanisables des *municípios* de l'Aire Métropolitaine de Porto en 2001

Source : INE, 2001 et Atlas AMP, 2010

Réalisation : JACQUES Chloé

Ainsi en 2010, nous constatons que Vila Nova de Gaia, avec un poids démographique de 315 382 habitants, passe devant Porto dont la population s'élève à 210 558 habitants. Le **Tableau 1** montre également que des villes périphériques de 2^{ème} couronne, comme Gondomar ou bien Santa Maria da Feira ont des populations supérieures à 145 000 habitants, soit environ 60 000 habitants de moins que Porto. Pourtant, il y a encore une trentaine d'années Porto assurait une suprématie sur ses polarités périphériques. Aujourd'hui, nous observons un inversement de cette dynamique spatiale avec l'explosion rapide de la périphérie portuense. Porto se vide de sa population pour ces polarités secondaires qui constituent des nouvelles villes où se développent de plus en plus une mixité fonctionnelle (zones résidentielles, commerciales, administratives...).

Ces nouvelles dynamiques spatiales interrogent l'avenir de Porto. La ville gardera son identité historique et son patrimoine culturel mais qu'advient-il de son rôle administratif et économique ? Vila Nova de Gaia, la ville la plus peuplée de l'AMP, va-t-elle remplacer Porto en termes de fonctions tertiaires ? Porto possède les infrastructures de transport principales, comme l'aéroport Francisco Sá Carneiro ou la gare ferroviaire Campanhã. D'ici quelques années, Porto deviendra peut-être une simple ville régionale de desserte aérienne et ferroviaire. L'avenir de Porto est dès aujourd'hui remis en question et le solde migratoire négatif qui y est observé va avoir des conséquences sur l'ensemble du territoire métropolitain.

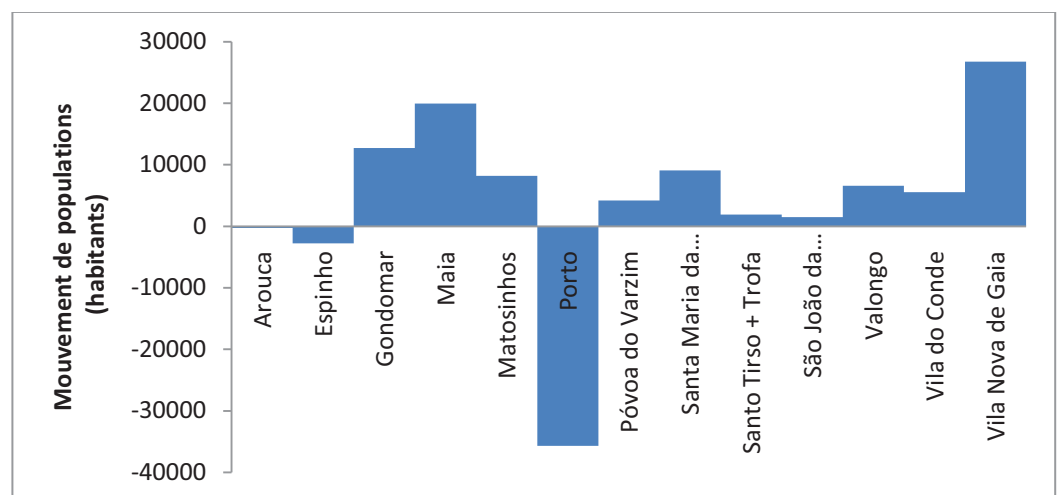


Figure 4 Solde migratoire des *municípios* de l'AMP en 2001

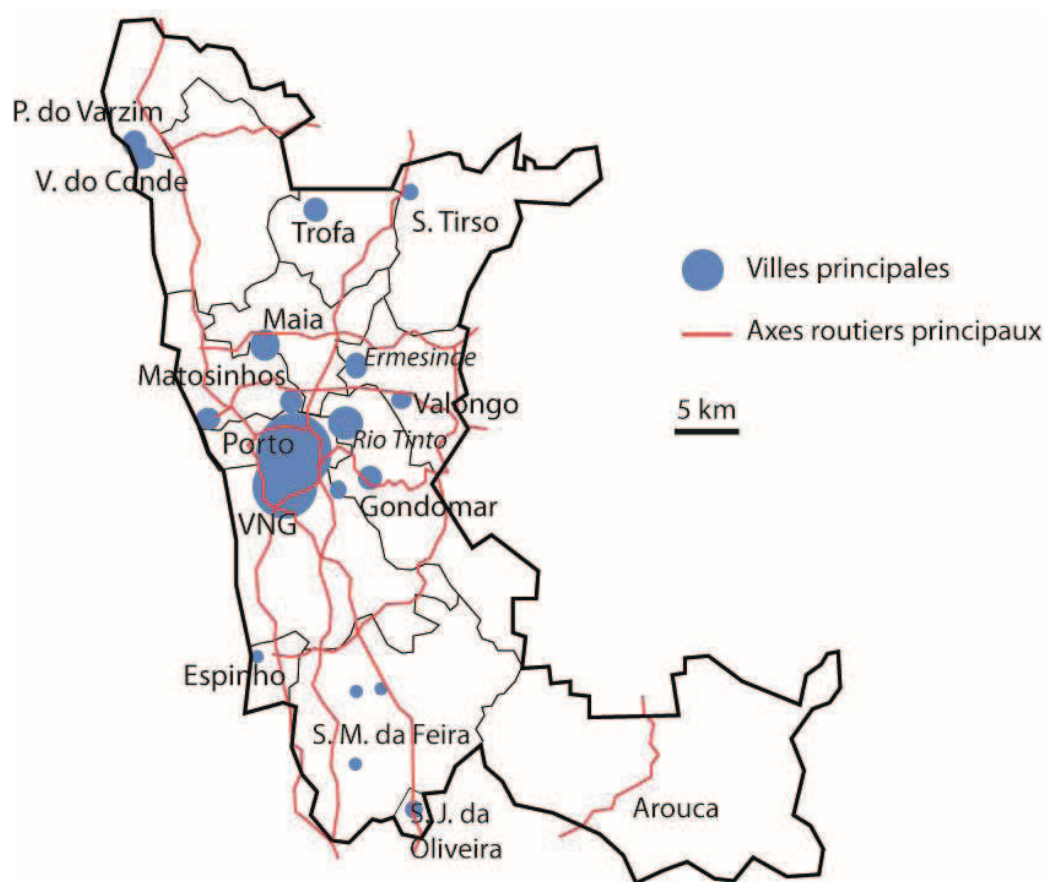
Source : INE, 2001 et Atlas AMP, 2010

Réalisation : JACQUES Chloé

Au sein de l'aire métropolitaine de Porto, la dynamique d'urbanisation est essentiellement diffuse, à l'instar de la répartition spatiale de l'emploi. Cela entraîne un processus de métropolisation qui n'est pas classique, où la ville-centre concentrerait la totalité des services provoquant ainsi une mobilité quotidienne importante de la population et une structure spatiale de type centre/périphérie. Lisbonne possède ce schéma classique. A l'opposé, le centre de Porto ne possède pas les fonctions tertiaires en nombre suffisant ou bien suffisamment polarisatrices, et capables de générer une périphérie possédant une forte dépendance au centre (Nuno Pires Soares, 2004). Le processus de métropolisation est d'autant plus récent à Porto que les villes périphériques n'ont pas d'existence historique. Leur essor rapide n'est accompagné d'aucune planification stratégique à l'échelle métropolitaine.

Le territoire de l'AMP peut se penser en deux zones, la première est centrale et contient Porto, Vila Nova de Gaia, Maia, Matosinhos, Gondomar et Valongo. La seconde, davantage considérée comme la couronne périphérique ou périurbaine autour de ces 6 *concelhos* centraux, comprend Póvoa do Varzim, Vila do Conde et Espinho. Ces *municípios* sont les moins tertiaires de l'AMP. Ils possèdent une certaine autonomie, tout en gardant évidemment une relation avec le centre métropolitain. Les relations existantes entre ce centre urbain et les *concelhos* périphériques sont les mêmes qui sont développées entre celui-ci et les municipalités extérieures à l'AMP. Le centre métropolitain limité aux 6 *municípios* centraux, développe ainsi un rôle de centralité au niveau métropolitain mais également au niveau régional.

La carte ci-dessous met en évidence le polycentrisme existant à l'échelle métropolitaine où nous constatons le pôle central réunissant Porto et Vila Nova de Gaia à partir duquel gravitent les villes périphériques correctement desservies par le réseau routier.



Carte 7 Système urbain de l'AMP

Source : Atlas AMP, 2010

Réalisation : JACQUES Chloé

1.1.3 Les faiblesses de l'Aire Métropolitaine de Porto

Nous mentionnons dans la première partie du rapport que l'institution métropolitaine de l'AMP est soumise à plusieurs manques, notamment en termes de gestion et de contrôle de son territoire. En effet, le budget du cadre administratif est financé à majorité par l'Etat central, ce qui accroît son omniprésence au sein des échelons et renforce son poids

pour les décisions à prendre sur l'espace métropolitain. Les compétences des Aires Métropolitaines de Porto et de Lisbonne ne sont pas clairement définies, leur budget est insignifiant et les agitations politiques empêchent la structure de fonctionner correctement (Quental, 2004). L'Aire Métropolitaine de Porto est souvent considérée comme une couche de plus dans la hiérarchie institutionnelle, sans aucune représentation et participation des citoyens qui se sentent que très peu impliqués à cette échelle.

Une lacune importante à ce niveau territorial métropolitain est celle relative à l'absence de document de planification stratégique. A l'échelle municipale, les *Planos Directores Municipais* (PDM) tiennent lieu de document de planification. Cependant, il paraît surprenant que ce territoire d'actions métropolitain ne soit pas soumis à des objectifs précis de développement définis par l'administration métropolitaine elle-même, et non pas par l'Etat. De cette façon, le processus de métropolisation ne répond à aucune orientation d'aménagement, indispensable pour mener une réflexion homogène sur l'ensemble du territoire métropolitain.

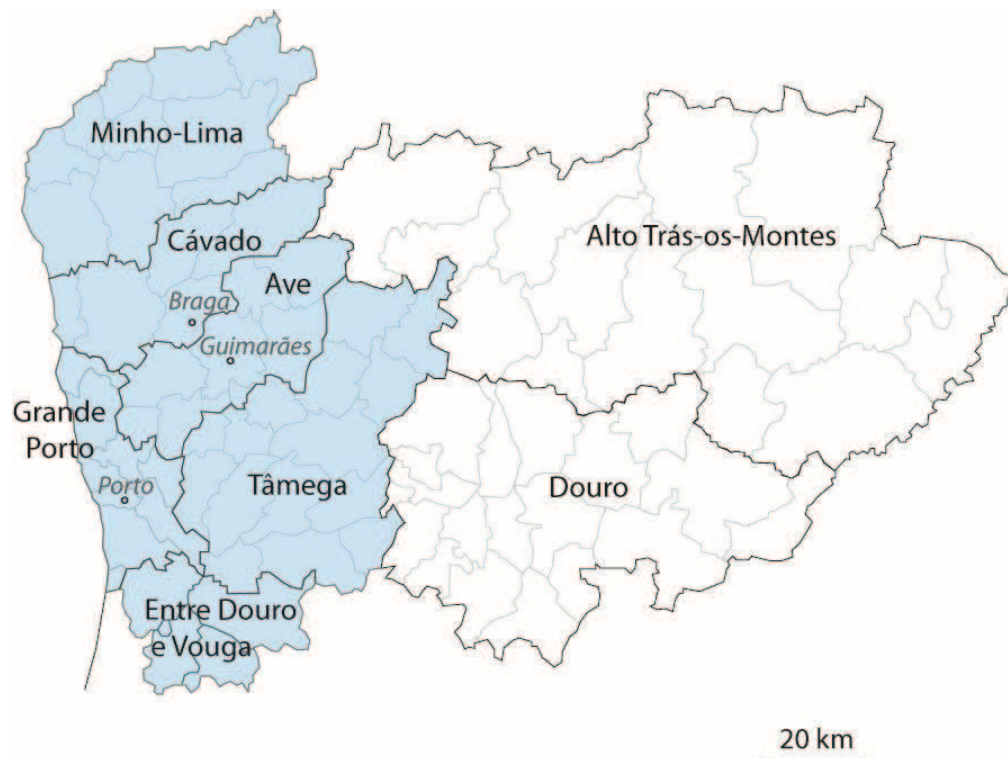
En attendant de proposer des réponses aux faiblesses de l'AMP dans la dernière partie du rapport, nous poursuivons avec d'autres périmètres identifiés qui tentent de contraindre la métropolisation à différentes échelles.

1.2 La région urbaine de l'*Arco Metropolitano do Litoral Norte*

1.2.1 Le territoire métropolitain régional

La région métropolitaine de Porto, aussi appelée Arc Métropolitain du Littoral Nord, ou *Arco Metropolitano do Litoral Norte*, s'organise en sous-systèmes urbains aux structures multiples et aux géographies variables, témoignant d'une logique d'articulation sous-régionale. Ce système urbain régional regroupe l'aire urbaine du *Grande Porto* et les sous-systèmes urbains de Minho-Lima, de Cávado, de Ave, de Tâmega et enfin de Entre Douro e Vouga.

Le regroupement des ces six NUTS III totalise une population de 3 324 721 habitants en 2009.



Carte 8 Arco Metropolitano do Litoral Norte

Source: INE, 2010

Réalisation: JACQUES Chloé

1.2.2 Un arc métropolitain à dominante industrielle

Le document de planification nationale, *Programa Nacional da Política do Território* propose un modèle territorial pour le Portugal qui s'articule autour de deux grands systèmes métropolitains : l'arc métropolitain de Lisbonne et l'arc métropolitain de Porto.

L'AMP se présente, en termes territoriaux, comme le noyau central de l'arc métropolitain de Porto. Ce système urbain, qui se développe depuis Aveiro au sud jusqu'à Viana do Castelo au nord, se caractérise par un polycentrisme fonctionnel assez prononcé. Ce type d'organisation est assurée par divers facteurs dont : la perte progressive de la capacité polarisatrice de la ville de Porto, l'augmentation de la mobilité et la spécialisation fonctionnelle croissante des villes de moyenne dimension. Le polycentrisme est donc perceptible à l'échelle de la conurbation du littoral nord comme à l'échelle de la métropolisation (Atlas AMP, 2010).

Depuis l'adhésion du Portugal à l'Europe, l'arrivée des investissements étrangers recompose les espaces périurbains de la région nord. En effet, les IDE, essentiellement manufacturiers, contribuent également à cette recomposition spatiale par l'activité et les emplois qu'ils induisent. Ainsi, l'impact urbain des IDE à Porto renforce la vocation industrielle de l'axe Aveiro-Porto-Braga (Carrière, 2000).



Carte 9 Répartition de l'emploi dans le secteur primaire en 2001



Carte 10 Répartition de l'emploi dans le secteur secondaire en 2001



Carte 11 Répartition de l'emploi dans le secteur tertiaire en 2001

Source : site internet Atlas do Porto

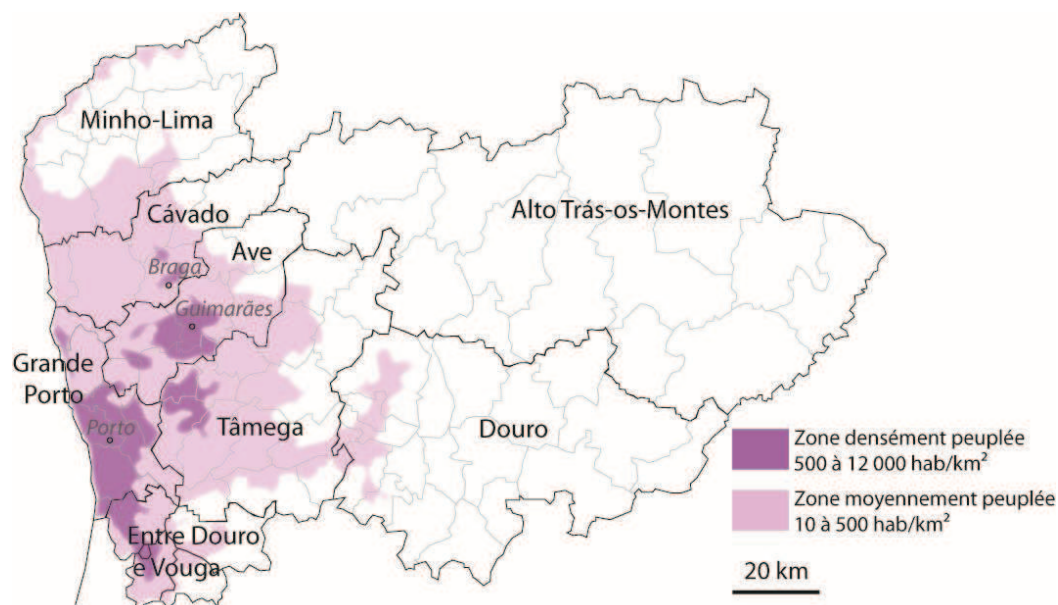
Le nord du Portugal est connu pour être le pôle industriel du pays. Seuls Porto et ses proches *municípios* développent une économie tertiaire. Le reste de la partie littorale nord, soit la région métropolitaine concentre la majorité du secteur secondaire. Notons également que le nord du Portugal est la région la plus manufacturière d'Europe en termes d'emplois.

1.2.3 Un plan stratégique à l'échelle régionale

Nous parlons ici d'un territoire métropolitain à des fins de planification. En effet, à part les *Planos Directores Municipais* (PDM) de chaque *concelho*, la région est la seule à posséder un programme stratégique de planification territoriale grâce au *Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte* (PROT-Norte) élaboré par la *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte* (CCDR-N).

Cette échelle semble pertinente pour le développement du territoire car il prend en compte l'ensemble de la région avec ses différents centres urbains qui composent le polycentrisme métropolitain.

Les régions urbaines regroupent toutes les zones (même rurales) qui sont dépendantes d'un centre urbain, en particulier pour l'emploi. Elles sont, le plus souvent, définies à partir d'un certain seuil de population active se rendant à la ville centre (ou dans l'agglomération) pour exercer une activité. Ces régions urbaines sont particulièrement pertinentes pour suivre l'étalement urbain (Cicille, Rozenblat, 2003). La carte suivante montre l'étalement urbain à l'échelle régionale en prenant en considération l'indicateur de densité de population.



Carte 12 Densité de population dans la région nord du Portugal

Source : INE, 2010

Réalisation : JACQUES Chloé

Nous constatons que la région urbanisée de Porto est très étendue et polycentrique. La ville de Porto n'est pas la seule à jouer un rôle dans la zone métropolitaine. D'autres centres urbains sont constatés, notamment ceux de Braga, de Guimarães et d'Aveiro plus au sud, dont les populations dépassent les 50 000 habitants. Le polycentrisme est une des caractéristiques essentielles du développement de Porto, et c'est ce qui en fait sa complexification dans la délimitation des aires métropolitaines.

Cette envergure de territoire permet également de peser dans le réseau métropolitain européen. De plus, elle offre une ouverture essentielle sur l’océan atlantique et ainsi vers les Amériques et l’Afrique, assurant des liaisons internationales maritimes ou bien aériennes.

1.3 L’unité statistique du *Grande Porto*

Ce territoire urbain est défini par l’unité statistique NUTS III qui comprend les 9 *municípios* suivants : Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde et Vila Nova de Gaia. La population résidente dans le *Grande Porto* est en 2009 de 1 285 352 habitants, c’est-à-dire que près de 80% de la population de l’AMP se concentre dans les 6 *municípios* centraux.



Carte 13 O *Grande Porto*

Source : INE, 2010

Réalisation: JACQUES Chloé

L'ensemble urbain de *Grande Porto* est la définition officielle la plus couramment utilisée (*Decreto-Lei n° 68/2008 de 14 de Abril de 2008*) pour qualifier l'aire métropolitaine de Porto.

Ce territoire métropolitain a essentiellement des fins statistiques pour que l'*Instituto Nacional de Estatística* puisse baser ces différentes études fournissant un répertoire important de données statistiques.

1.4 L'agglomération urbaine : *Aglomeração metropolitana do Porto*

Les agglomérations urbaines sont définies d'après la continuité du bâti. Cette partie agglomérée des villes regroupe en Europe une grande part des activités, des fonctions et des emplois urbains. C'est donc un cadre pertinent pour les mesures et les comparaisons nationales et internationales du poids économique des villes. C'est, sans doute, la raison pour laquelle l'Organisation des Nations Unies et différentes organisations internationales préconisent, depuis plus de 30 ans, d'utiliser cette définition dans chaque pays (Cicille, Rozenblat, 2003).



Carte 14 *Aglomeração metropolitana do Porto*

Source : INE, 2010

Réalisation: JACQUES Chloé

Le noyau urbain de l'AMP, dite l'agglomération métropolitaine ou *Aglomeração Metropolitana do Porto*, est constitué par les 6 *concelhos* suivants : Porto, Maia, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Valongo et Gondomar. Ce territoire forme un continuum urbain aussi appelé « ville-agglomération » ou *cidade-aglomeração*.

L'agglomération urbaine représente le principal pôle économique, social et culturel de la

région. C'est au sein de ce territoire que l'on retrouve la majeure partie des emplois du secteur tertiaire.

Les politiques de planification régionale souhaitent affirmer l'attractivité de ce noyau de villes centrales. Nous pouvons citer une orientation stratégique émise dans le *Programa Regional do Ordenamento do Território do Norte*.

Pour le cadre inter-urbain des propositions sont développées pour renforcer des relations entre les municipalités permettant de réduire les asymétries constatées et améliorer la compétitivité du territoire commun.

La logique associative de regroupement de *municípios* est ici mise en avant.

1.5 Conclusion sur ces différentes limites métropolitaines

De l'échelle la plus large à l'échelle la plus réduite, la métropolisation à Porto se traduit par la délimitation de quatre territoires.

Dans un premier temps, il est défini la région métropolitaine représentée par l'arc métropolitain littoral nord. Cet espace régional met en évidence l'existence du polycentrisme à l'échelle de la conurbation du littoral nord, notamment avec les quatre pôles urbains que sont Porto, Braga, Guimarães et Aveiro. C'est à l'échelle régionale qu'est élaborée une planification stratégique permettant de prendre en considération l'ensemble des spécificités territoriales. Rappelons que ce document est défini par le CCDDR-Norte, service déconcentré de l'Etat créé pour combler l'absence de régions administratives. Il semble que l'échelon régional puisse jouer un rôle important dans l'enjeu métropolitain portugais.

La deuxième série de limites administratives fait référence à l'Aire Métropolitaine de Porto établie juridiquement en 1991. Ces limites ne sont pas figées, depuis 1991 plusieurs *municípios* rejoignent l'espace intermunicipal. Ils participent ainsi à la création de projets communs comme cela est le cas avec le métro de Porto. Cependant, certains *municípios* semblent davantage représentés que d'autres. Ce fait est mis en évidence lors de la construction de ce même métro qui dessert plus certains *concelhos* que d'autres (Valongo ayant été mis de côté alors que sa démographie augmentait)¹. La préférence pour certains *municípios* peut s'expliquer par la présence d'élus plus convaincants que d'autres pour impliquer leur municipalité dans les projets. Aussi, nous émettons l'idée que des privilèges sont accordés plus facilement à des élus aux mêmes orientations politiques que la présidence de l'AMP.

Si nous resserrons davantage l'échelle, la métropolisation est également contenue par les limites de l'aire urbaine du *Grande Porto*. Bien qu'il soit souvent considéré comme l'aire métropolitaine à proprement parler, ce regroupement de communes a surtout des fins statistiques, l'institut statistique national basant ces études sur ce NUTS III.

Enfin, un dernier périmètre à relever au travers de la littérature portugaise d'aménagement du territoire est le noyau urbain de l'aire métropolitaine : l'agglomération métropolitaine. Les six *municípios* centraux y concentrent la quasi totalité de l'économie tertiaire.

¹ Selon l'étude de COZON Jean-Guillaume, *Les projets TCSP, outils d'aménagement(s) pour les agglomérations ? Le cas du projet de métro léger de l'Aire Métropolitaine de Porto (Portugal)* 2008, 2009.

La superposition de ces limites territoriales dépend de l'idée que nous nous faisons de la métropolisation et jusqu'où ce processus s'étend. Il est facile de contraindre l'aire métropolitaine à un espace aussi réduit que celui de l'*Aglomeração Metropolitana do Porto* puisqu'il concentre la majorité des activités économiques tertiaires, mais c'est passer sous silence un grand nombre de caractéristiques associées à la métropolisation et notamment celle de la pratique du territoire par la population. Nous questionnons ainsi la délimitation de ces espaces urbains et périurbains. Est-elle en adéquation avec la réalité métropolitaine observée ? Ces limites administratives ou statistiques prennent-elles vraiment en considération les dynamiques spatiales relatives au processus métropolitain ? La métropolisation se déroule sur un espace souple et flexible, contrairement à celui de l'Aire Métropolitaine bien délimité. La délimitation des aires métropolitaines est-elle adaptée au processus de métropolisation en cours ? (Abrantès, 2007).

2 Les dynamiques métropolitaines du territoire et de la population de Porto

Pour cette partie nous nous basons sur une étude réalisée par l'INE en 2003 et sur une seconde étude effectuée par le laboratoire de la FEUP de l'Université de Porto et dirigée par le professeur M. Paulo PINHO en 2010.

2.1 L'aire métropolitaine de Porto : un territoire qui dépasse les limites administratives

Les nouvelles dynamiques spatiales de la métropolisation induisent une différence entre les territoires vécus et les territoires construits. La métropolisation engendre des nouveaux modes de vie et modes de production. Dans cette perspective, l'aire d'analyse est considérée, non pas comme un espace urbanisé autour d'une grande ville, mais plutôt comme une aire où se développent des relations quotidiennes plus ou moins complexes entre le pôle urbain et les centres urbains associés. Ainsi, la métropolisation s'opère par la dilatation des zones urbaines et de l'intégration dans le fonctionnement métropolitain des zones périphériques. Des territoires plus éloignés, initialement sans relations avec le centre urbain, intègrent aussi la même aire métropolitaine. Ils se justifient avec l'analyse des mouvements pendulaires.

L'idée de cette démarche d'étude des déplacements quotidiens est de faire émerger un territoire métropolitain plus large et à adapter à la réalité de l'aire métropolitaine de Porto.

L'étude de l'INE prend en considération des *municípios* impliqués dans l'aire d'influence de l'AMP sans être inclus dans les limites administratives de celle-ci. L'objectif est de définir un espace métropolitain qui témoigne réellement de la pratique quotidienne de la population. Pour cela, elle se base sur des critères précis.

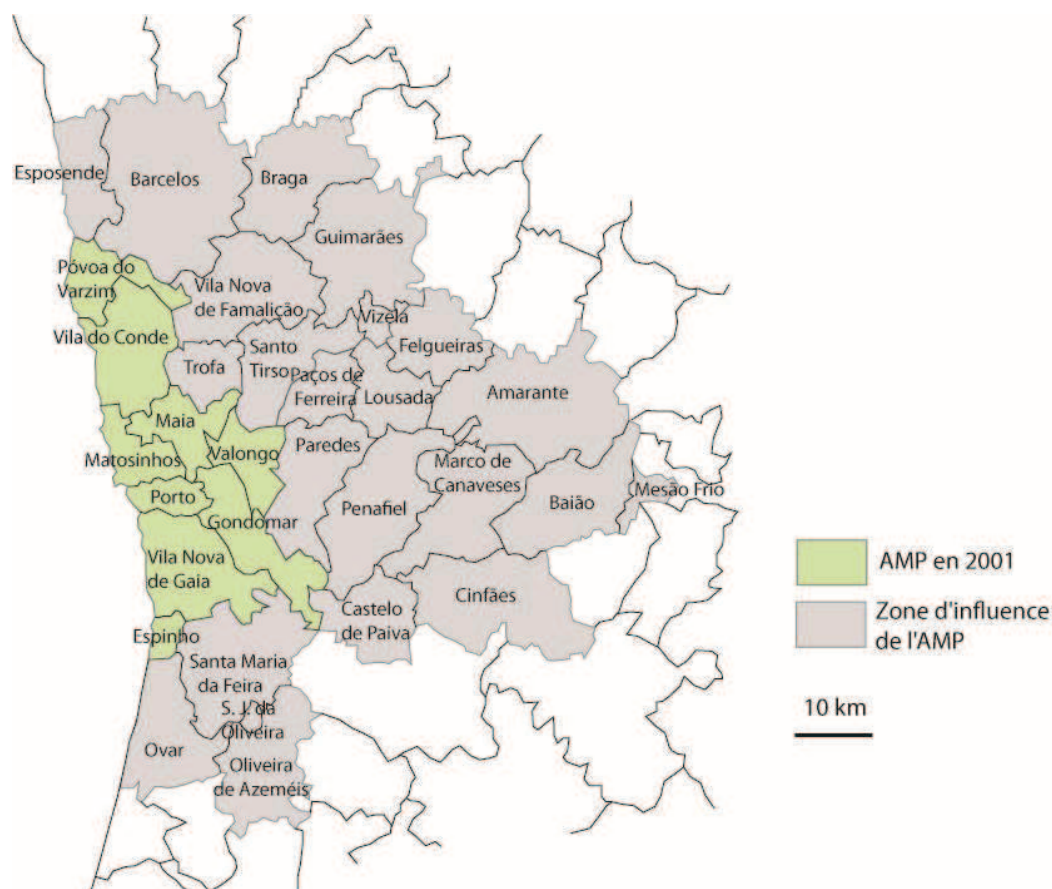
Le premier critère consiste à sélectionner les *concelhos* dans lesquels plus de 5% de la population résidente active se déplace pour travailler dans un *concelho* appartenant aux limites administratives de l'AMP en 2001¹. Viennent s'associer à l'AMP les *concelhos* qui répondent aux conditions suivantes : une densité de population supérieure à 300 hab/km², une densité de l'emploi supérieure à 110 employés par km² et un volume des exportations supérieur à 80 millions d'euros. Les *concelhos* répondant à ces conditions doivent être voisins des *concelhos* retenus par le premier critère mentionné ci-dessus.

Le premier critère permet de faire émerger un espace territorial contigu, caractérisé par l'intégration fonctionnelle des *concelhos* qui le composent, avec le centre métropolitain. Les critères suivants permettent d'étendre l'espace précédemment délimité aux *concelhos* qui se situent à proximité qui, pour profiter d'un dynamisme propre, résistent à l'effet polarisateur du centre métropolitain.

L'application de ces critères permet de définir un espace composé de 23 *municípios*, qui, avec les 9 *municípios* de l'AMP de 2001, s'étend sur une surface de 4 395 km² où réside 26,8% de la population nationale et où travaillent 21,0% des employés du pays en 2001.

¹ Notons qu'en 2001, l'AMP n'est composée que de 9 *municípios*. Ce n'est qu'en 2003 et 2010 que sont intégrés respectivement 5 et 2 *municípios* supplémentaires.

Nous nous basons sur ce même territoire pour l'étude des dynamiques spatiales de la population portuense.



Carte 15 L'aire métropolitaine de Porto avec l'aire d'influence en 2001

Source : INE, 2003

Réalisation : JACQUES Chloé

Il est intéressant de remarquer qu'en 2003, année de l'étude, les *municípios* qui ont intégré par la suite l'AMP sont pris en compte par l'étude et considérés dans l'aire d'influence métropolitaine, à l'exception de deux *concelhos* celui de Vale de Cambra et d'Arouca. Or, en 2003 et 2010, sont respectivement entrés dans le périmètre administratif, Arouca et Vale de Cambra (cf. **Carte 6**. Les périmètres de l'Aire Métropolitaine de Porto en 1991, 2003 et 2010). D'autres *municípios* plus enclins à s'inscrire dans ce même périmètre, notamment grâce à leur proximité avec les limites administratives métropolitaines, n'ont toujours pas été intégrés. Pourquoi les *concelhos* de Arouca et Vale de Cambra, et non ceux de Paredes ou Penafiel qui sont davantage soumis à l'influence métropolitaine et qui font plus partie du continuum d'étalement urbain partant du centre métropolitain ?

2.2 L'étalement urbain de la région littorale nord

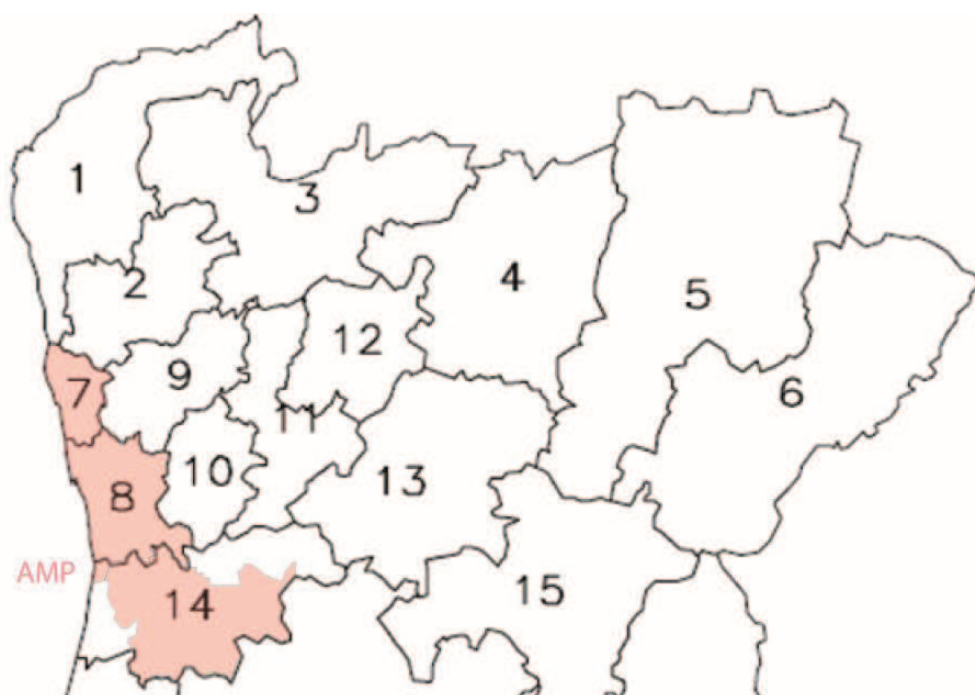
Nous l'avons vu précédemment pour appuyer l'existence de l'espace métropolitain

régional dont les limites sont celles de l'Arc métropolitain du littoral nord. L'étalement urbain se forme à la façon d'une tache d'huile. Cette expansion urbaine n'a pas qu'une seule origine. Bien que le continuum urbain soit d'un seul tenant, c'est à partir de trois centralités, à la densité de population plus importante, que l'étalement urbain s'étend.

Les *municípios* centraux de l'AMP, Guimarães et Braga sont les principaux pôles urbains où la population atteint jusqu'à 12 000 hab/km². Plus la distance à ces centralités augmente, plus la densité diminue, de 500 hab/km² pour les espaces les plus proches des centres, puis jusqu'à 10 ou 20 hab/km² pour les zones les moins peuplées mais faisant quand même partie de l'étalement urbain métropolitain (cf. **Carte 11**. Densité de population dans la région nord du Portugal).

Les limites de l'étalement urbain épousent relativement bien celles définies par l'AMP et sa région d'influence. Les *municípios* impliqués renvoient à ceux dont la densité de population est moyennement élevée mais qui sont soumis à l'attractivité des pôles urbains, d'où le développement de ces espaces urbains et périurbains.

2.2.1 Une aire métropolitaine divisée en plusieurs bassins d'emploi



Carte 16 Bassins d'emploi de la région nord du Portugal en 1997
Source : INE, Pereira, 1997

Bassin d'emploi	Municípios du bassin d'emploi	Municípios de l'AMP de 2001 présents dans le bassin d'emploi	Municípios de l'aire d'influence de l'AMP dans le bassin d'emploi	Municípios de l'AMP de 2010 dans le bassin d'emploi
1	Caminha, Esposende, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo, Vila Nova de Cerveira		Esposende	
2	Amares, Barcelos, Braga, Vila Verde		Barcelos, Braga	
7	Póvoa do Varzim, Vila do Conde	Póvoa do Varzim, Vila do Conde		Póvoa do Varzim, Vila do Conde
8	Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila Nova de Gaia	Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila Nova de Gaia		Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila Nova de Gaia
9	Guimarães, Santo Tirso, Vila Nova de Famalicão, Trofa		Guimarães, Santo Tirso, Vila Nova de Famalicão	Santo Tirso, Trofa
10	Lousada, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Vizela		Lousada, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Vizela	
11	Amarante, Fafe, Felgueiras, Marco de Canaveses		Amarante, Felgueiras, Marco de Canaveses	
13	Alijó, Armamar, Baião, Lamego, Mesão Frio, Peso da Régua, Resende, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Tabuaço, Tarouca, Vila Real		Baião, Mesão Frio	
14	Arouca, Castelo de Paiva, Cinfães, Espinho, Santa Maria da Feira, Oliveira de Azeméis, Ovar, São João de Madeira, Vale de Cambra	Espinho	Castelo de Paiva, Cinfães, Espinho, Santa Maria da Feira, Oliveira de Azeméis, Ovar, São João de Madeira	Arouca, Espinho, Santa Maria da Feira, Oliveira de Azeméis, São João de Madeira, Vale de Cambra

Tableau 2 *Municípios* constituant les bassins d'emploi de la région métropolitaine et leur intégration au sein de l'AMP

Réalisation : JACQUES Chloé

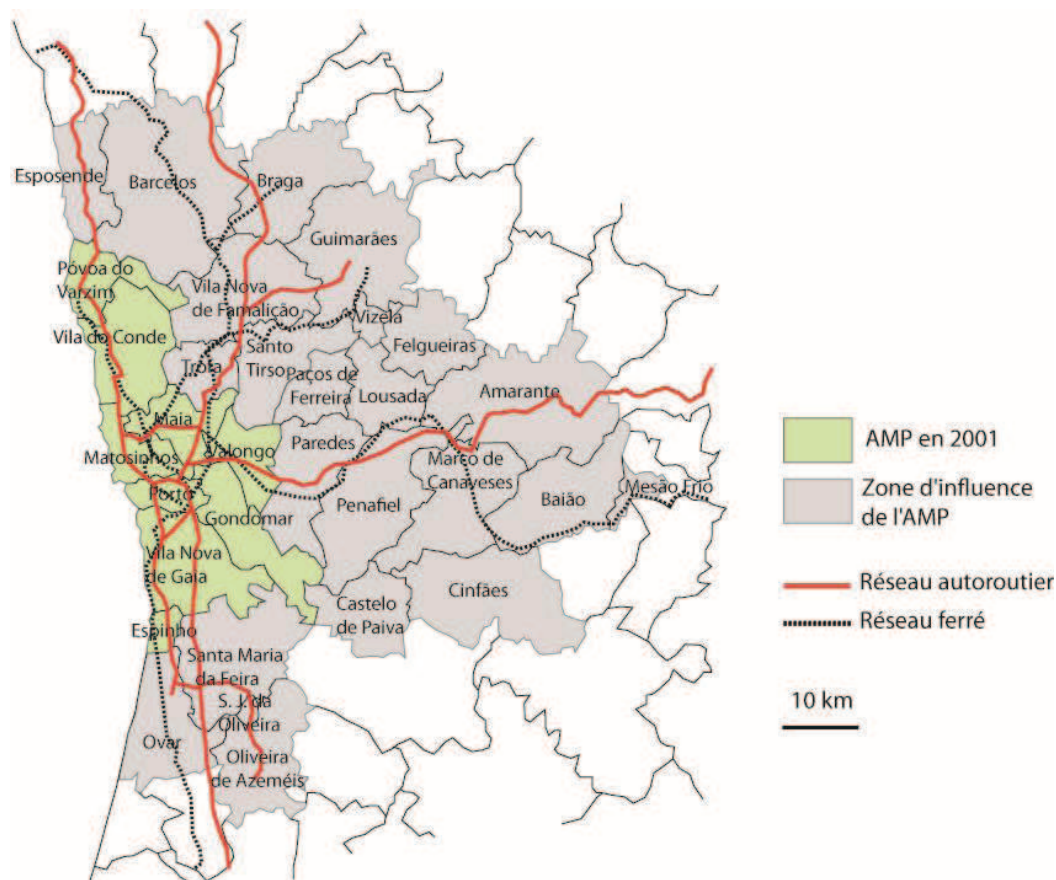
En 1997, un essai de délimitation de bassin d'emploi est réalisé sur l'ensemble du Portugal (Pereira, INE, 1997). L'étude divise le territoire portugais en 40 bassins d'emploi. Le terme de bassin d'emploi renvoie à la notion du marché local du travail. Les bassins d'emploi correspondent à des espaces où interagissent les zones résidentielles et les zones d'emploi. Ils sont notamment définis sur la base des déplacements pendulaires. Ainsi, dans la région nord du pays, il est recensé 15 bassins d'emploi, dont 9 sont impliqués dans l'aire métropolitaine et la région affectée par l'AMP.

Nous croisons les deux études (INE, Pereira, 1997 et INE, 2003) pour connaître les bassins d'emploi au sein desquels se trouvent les *municípios* de l'AMP et de la région influencée par la métropolisation (cf. **Tableau 2**). Nous remarquons que l'AMP de 2001 ne représente pas un seul bassin d'emploi mais que les *municípios* métropolitains sont impliqués dans trois bassins d'emploi différents. Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo et Vila Nova de Gaia forment un bassin d'emploi (8) particulier, tout comme Póvoa do Varzim et Vila do Conde (7). Le *município* d'Espinho est, quant à lui, impliqué dans un bassin d'emploi (14) comprenant des *municípios* d'Entre Douro e Vouga. Ce résultat renforce l'idée que les *municípios* de 2^{ème} couronne de l'AMP (Póvoa

do Varzim, Vila do Conde et Espinho) développent leur propre dynamisme en étant moins dépendants du noyau dur métropolitain.

Six autres bassins d'emploi se superposent à la région soumise au rayonnement métropolitain. Les limites des bassins d'emploi ne répondent pas aux limites des NUTS III. Certains *municípios* d'un NUTS III participent au marché du travail se situant dans les NUTS III voisins.

2.3 L'organisation des réseaux de transport de l'aire métropolitaine



Carte 17 Organisation des réseaux autoroutiers et ferroviaires de l'espace métropolitain

Source : INE, 2003

Réalisation : JACQUES Chloé

Le Portugal est connu pour avoir un réseau routier et autoroutier de qualité qui dessert l'ensemble du territoire. La région nord ne fait pas exception à la règle en facilitant l'accessibilité à l'espace métropolitain. Les grands axes de circulation marquent un territoire traversé et sont entendus soit comme la cause ou la conséquence des configurations urbaines du territoire. Dans le cas de l'AMP, les accessibilités routières développent un important rôle dans la structuration du phénomène de périurbanisation qui est apparu au long des dernières décennies (Atlas AMP, 2010).

L'AMP possède un réseau de transports urbains qui quadrille l'espace métropolitain. Le métro de Porto, qui a ouvert une nouvelle ligne en 2011, dessert au nord Póvoa do Varzim et Vila do Conde et l'est jusqu'à Gondomar en passant par Valongo. Le sud de l'AMP reste encore faiblement desservi. Le réseau de bus de la ville vient renforcer l'accessibilité de la métropole puisqu'il se compose d'un nombre important de lignes qui la traversent.

La desserte des *municípios* à l'extérieur de l'AMP est assurée par le ferroviaire urbain qui offre quatre lignes depuis Porto vers Braga, Guimarães, Marco de Canaveses et Aveiro.

Malgré les modes de transport public proposés à la population, la majorité des Portugais utilisent principalement leur voiture pour se rendre à destination.

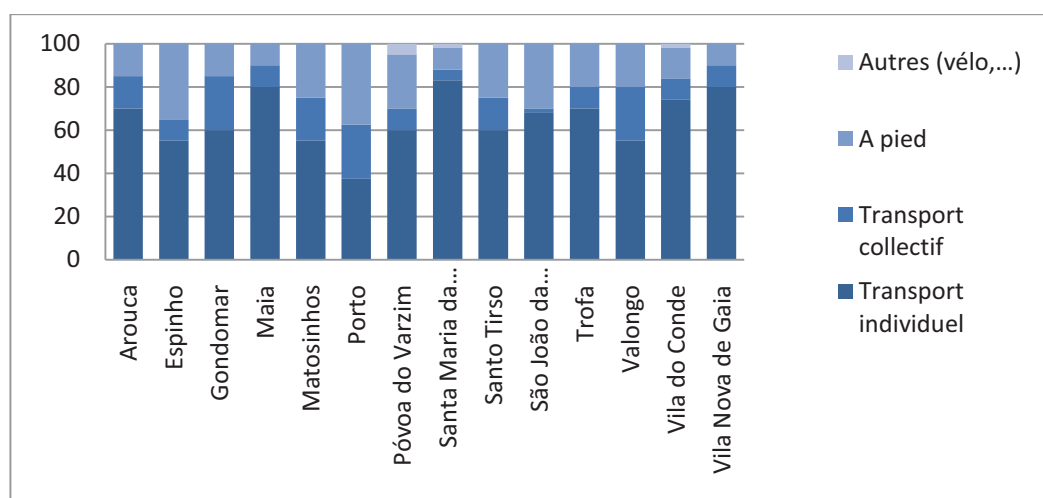


Figure 5 Distribution des modes de transport utilisés par les résidents de chaque *municípios* de l'AMP en 2000

Source : INE, 2003

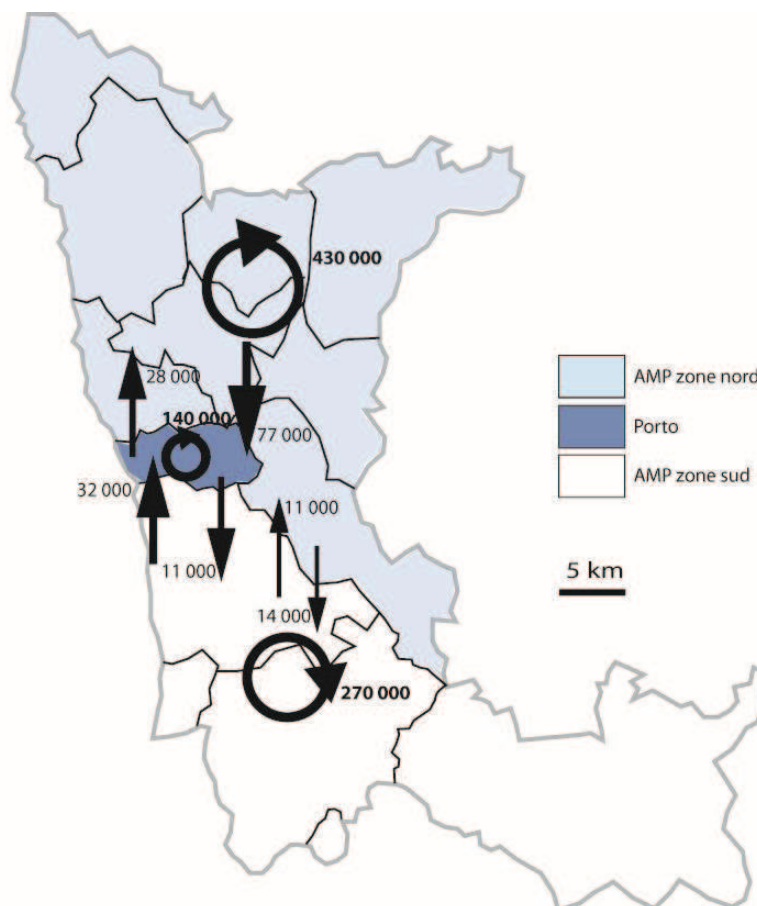
Réalisation : JACQUES Chloé

2.4 Les déplacements pendulaires générés par l'espace métropolitain

Les déplacements pendulaires renseignent sur les flux journaliers réalisés par la population pour se rendre sur leur lieu de travail depuis leur domicile.

Les *concelhos* de l'AMP génèrent, en 2000, près de 1 020 000 déplacements quotidiens dont la destination est au sein même de l'aire métropolitaine. Cette valeur correspond à 95% du total des voyages générés par les *concelhos* métropolitains (incluant les voyages dont la destination est extérieure à l'AMP) et près de 99% des déplacements qui, indépendamment de l'origine, se destinent vers l'espace métropolitain (Atlas AMP, 2010). Ces chiffres permettent de présenter l'AMP comme un bassin d'emploi à elle seule, ce qui appuie nos précédentes délimitations des bassins d'emploi du centre métropolitain.

L'analyse de la mobilité de l'espace métropolitain au sein des limites administratives permet de mettre en évidence trois zones : le nord de l'AMP, le sud de l'AMP et Porto. Bien qu'il existe un nombre important de flux entre ces zones, témoignant d'une dépendance certaine les unes aux autres, il se démarque également une autonomie à part entière, grâce aux déplacements effectués à l'intérieur de chaque zone (plus de 430 000 déplacements quotidiens pour l'AMP nord, 270 000 pour l'AMP sud et 140 000 pour Porto). La mise en évidence de ces trois zones permet également de soutenir l'idée de polycentrisme qui existe au sein de l'AMP, et notamment au niveau des *municípios* de seconde couronne.

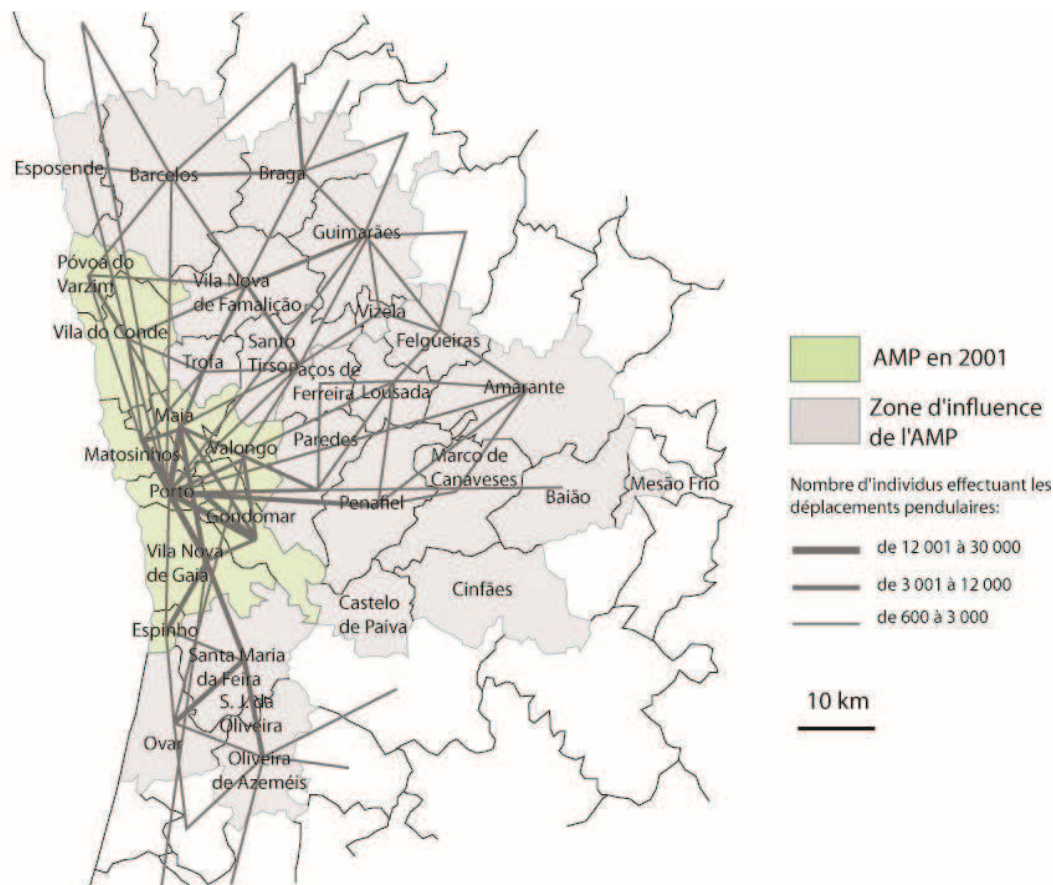


Carte 18 Déplacements pendulaires au sein de l'AMP en 2000

Source : Atlas AMP, 2010, IGM, 2000

Réalisation : JACQUES Chloé

En plus de l'AMP, la nouvelle région d'influence de l'AMP génère également des flux journaliers. Ainsi, 5,9% des habitants de l'aire autour de l'AMP effectuent quotidiennement des déplacements vers un *concelho* de l'AMP pour aller travailler.



Carte 19 Trajets des déplacements pendulaires en 2001

Source : INE, 2003

Réalisation : JACQUES Chloé

L'étude de cette carte met également en exergue le polycentrisme de l'aire métropolitaine de Porto. Bien que la majorité des flux converge vers les *concelhos* centraux, il existe aussi un maillage dense de flux entre les *municípios* extérieurs à l'AMP. Ainsi, plusieurs polarités urbaines de l'aire métropolitaine émettent et reçoivent des déplacements domicile travail, comme par exemple Barcelos, Braga, Guimarães, Amarante, Santo Tirso, Oliveira de Azeméis...

2.5 Synthèse du système urbain de l'aire métropolitaine de Porto

Le principal système urbain de la région nord du Portugal est celui de l'AMP, situé sur la façade littorale. En 1991, lors de la création des aires métropolitaines de Porto et de Lisbonne, la volonté du gouvernement est de définir administrativement un territoire qui répond aux enjeux métropolitains. Parallèlement à l'expansion de l'étalement urbain, les limites institutionnelles métropolitaines se sont élargies à de nouveaux *municípios*. L'échelon de la métropole a pour objectif de produire des projets de territoire pour répondre localement aux défis métropolitains.

L'espace métropolitain de Porto a également d'autres limites qui tentent tant bien que mal à contraindre la métropolisation. L'*Arco Metropolitano do Litoral Norte* est le périmètre défini à l'échelle régionale et dont la planification est confiée au service

déconcentré de l'Etat, la *Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte*. Cet espace plus large que l'AMP, prend davantage en considération l'étalement urbain jusqu'à en épouser les limites, sauf au nord où il intègre Minho-Lima, NUTS III plus impliqué dans les enjeux transfrontaliers avec l'Espagne que ceux de la métropolisation.

Deux autres périmètres viennent se superposer aux précédents. Les surfaces du *Grande Porto* et de l'*Aglomeração Metropolitana do Porto* sont plus restreintes et délimitent respectivement 9 et 6 *municípios*. Ce sont les *municípios* métropolitains les plus centraux, soit les communes qui réunissent la majorité des fonctions tertiaires, de contrôle et de commandement. Il est pourtant réducteur de définir l'espace métropolitain à ces périmètres. En effet, la métropolisation n'est pas qu'un phénomène d'accumulation des fonctions dites, elles-mêmes fonctions métropolitaines, au niveau d'un centre urbain. C'est une dynamique spatiale qui répond surtout à un nouveau mode de vie proposé à la population. La pratique de ces territoires d'action est le point important de notre étude sur l'aire métropolitaine de Porto. L'observation de cet espace effectuée ci-dessus, notamment par l'étude des déplacements pendulaires, nous montre que les limites administratives sont vite dépassées par la pratique qui est faite de la métropole portugaise.

Les flux quotidiens domicile travail sont des éléments primordiaux pour connaître la pratique du territoire et d'en juger la pertinence des limites administratives. C'est le potentiel d'accessibilité à l'emploi et aux services qui construit la cohérence de l'espace métropolitain (Meralli-Ballou, 2010). L'étude de l'*Instituto Nacional de Estatística* nous apporte ces éléments puisqu'elle nous apprend qu'une part non négligeable de la population des *municípios* voisins à l'AMP s'y rend pour travailler. En posant des critères précis, une nouvelle carte de l'aire métropolitaine se dessine, elle se compose de l'AMP et de sa région d'influence qui s'étend à 23 *municípios* vers le nord, l'est et le sud.

Ces nouvelles limites répondent correctement à la forme diffuse de l'étalement urbain observé. A travers la connaissance des processus spatiaux de la métropolisation, nous pouvons arriver à un aménagement plus juste de ces espaces. (Abrantès, 2007)

L'étude nous permet également de conforter l'existence d'un polycentrisme à l'échelle régionale et métropolitaine. L'expansion urbaine et de peuplement se caractérise certes, par une tache d'huile continue mais elle est ponctuée par des pôles urbains où la densité y est plus élevée. Ainsi, nous notons la présence de trois sous-systèmes urbains internes à l'espace métropolitain, dont les centres sont Braga, Guimarães et l'AMP. Les flux montrent également des interactions entre ces mêmes sous-systèmes, l'effet polarisateur de l'AMP étant indéniable.

A l'échelle métropolitaine, ce polycentrisme se retrouve au niveau des *municípios* de la deuxième couronne qui ont développé leur dynamisme propre en dépendant moins du noyau urbain dur.

L'accès aux services, à l'emploi, le parcours résidentiel ou logistique, sont autant d'éléments qui marquent l'unité territoriale. En aucun cas, les limites administratives font référence à cette unité et c'est tout là le problème de la gestion métropolitaine (Meralli-Ballou, 2010). Il s'agit de définir les nouveaux territoires pour qu'ils puissent s'adapter au quotidien de la population métropolitaine.

3^{EME} PARTIE

ESSAIS DE REPONSE POUR UNE EVOLUTION DU TERRITOIRE METROPOLITAIN DE PORTO MIEUX ADAPTE A LA REALITE URBAINE

L'étude des modes de vie de la population métropolitaine démontre que les limites administratives qui définissent l'Aire Métropolitaine de Porto, à l'instar de nombreuses autres aires métropolitaines européennes, sont vite dépassées, ne représentant donc pas un espace adapté à la réalité territoriale. Dans cette partie nous abordons trois scénarii d'évolution du territoire métropolitain pour le conformer davantage aux résultats précédemment obtenus. Le 1^{er} scénario traite l'élargissement du territoire administratif à l'aire d'influence formée par les déplacements pendulaires. Nous souhaitons, dans un 2^{ème} scénario, relancer le débat sur les régions administratives qui est abandonné en 1998, suite au refus du referendum. Enfin, notre 3^{ème} scénario développe l'échelon intermunicipal et les 6 communautés intermunicipales soumis à la métropolisation de Porto. Après exposer l'originale coopération de planification de l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise, nous nous inspirons de cet exemple pour le cas de la métropolisation portuense.

Nos scénarii sont des propositions d'évolution du périmètre métropolitain administratif afin de l'adapter au maximum au territoire vécu. Nous faisons le choix de traiter ces trois scénarii qui semblent être les plus aptes à être réalisés et ceux qui ont une réflexion globale du territoire. Nous ne souhaitons pas imposer une unique solution, la décision finale revenant aux différents élus impliqués par le processus de métropolisation de Porto.

1 1^{er} scénario : L'élargissement des limites administratives de l'Aire Métropolitaine de Porto

Pour cette partie, nous prenons le parti de nous baser sur les données et publications du réseau METREX. METREX est le Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe. Cette organisation est fondée en 1996 à Glasgow lors de la Conférence des Régions Métropolitaines, avec le soutien de la Commission européenne. C'est un réseau de praticiens, c'est-à-dire d'élus politiques, de fonctionnaires de l'administration locale et de leurs conseillers qui travaillent sur les problématiques d'aménagement territorial et de développement à l'échelle des métropoles. C'est essentiellement un réseau par le biais duquel les grands preneurs de décisions européennes peuvent partager connaissance, expérience et expertise.

1.1 L'intégration de nouveaux *municípios* dans l'aire métropolitaine de Porto : une démarche simple

Depuis 1991, l'histoire de l'AMP nous l'apprend, le périmètre administratif peut s'agrandir et accueillir de nouveaux *municípios*. Cependant, des conditions s'imposent et notamment l'obligation d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave¹. Cela implique l'intégration de *municípios* voisins à ceux de l'AMP.

Si un *concelho* souhaite intégrer l'Aire Métropolitaine, la mairie expose sa décision auprès de son assemblée municipale, qui la soumet à un vote. S'il y a vote favorable de l'assemblée municipale, alors les délibérations sont communiquées au service central de

¹ Paragraphe 1 de l'article n°3 de la loi du 13 mai 2003 relative au régime de création, au cadre des attributions et des compétences des aires métropolitaines et au fonctionnement de ses institutions de gestion

l'Etat chargé de la direction générale des municipalités locales ou *Direcção Geral das Autarquias Locais*. Les nouvelles limites administratives de l'Aire Métropolitaine sont ensuite publiées dans le journal officiel national, *Diário da República*. Il n'est pas précisé si la DGAL peut refuser l'intégration d'un *município* au sein de l'AMP.

Remarquons qu'il n'est pas offert à l'assemblée métropolitaine existante de donner son avis quant à l'évolution de son propre périmètre. Les actes de décision reviennent au niveau local et au niveau central uniquement. Cela renforce de nouveau le manque de décision de l'institution métropolitaine qui plie sous le poids important d'un pouvoir central.

1.2 L'intégration à l'aire métropolitaine de Porto : Quels avantages pour les *municípios* ?

Quels sont les intérêts qui peuvent inciter les municipalités à intégrer le territoire métropolitain ? Les regroupements interterritoriaux permettent aux communes de développer ensemble des projets de territoire. Impliquer une municipalité dans un nouveau territoire c'est avant tout impliquer une population qui va vivre cet espace.

L'élargissement de l'Aire Métropolitaine de Porto est proposé ici pour l'adapter justement à la population qui pratique quotidiennement ce territoire, et dont les limites ne sont pas représentatives de la réalité.

Les *municípios* extérieurs à l'AMP qui sont actuellement sources de flux journaliers et qui alimentent l'espace métropolitain méritent d'être pris en compte au même titre que les *concelhos* centraux. Nous voyons que l'étendue métropolitaine de la région nord définit un polycentrisme certain mais, qui ne s'observe pas au sein de l'aire administrative puisqu'elle ne comprend que l'AMP. Les autres pôles urbains du territoire comme Braga et Guimarães, grâce à leur attractivité, peuvent tirer profit de leur association à l'AMP. Par la même occasion, une AMP élargie à ces centralités secondaires renforce davantage son poids face à la suprématie exercée par l'Aire Métropolitaine de Lisbonne.

1.3 La délimitation du nouveau périmètre à adopter

Le nouveau périmètre proposé renvoie aux limites définies par l'étude de l'INE en 2003. L'étude démontre que ce ne sont pas uniquement les 9 *municípios* de l'AMP (périmètre en 2001) qui participent quotidiennement au territoire. L'importance des *concelhos* voisins n'est pas négligeable, les relations entre ces derniers et l'AMP renforcent l'intérêt qu'il faut leur apporter. Une aire d'aménagement métropolitain doit correspondre à une zone d'influence correspondant à la distance couverte par les personnes faisant les déplacements pour se rendre quotidiennement de leur domicile à leur lieu de travail (EUROMETREX, 2006). Ainsi, l'intégration de ces *municípios* dans l'Aire Métropolitaine nous semble indispensable.

Rappelons que l'étude se base sur le périmètre administratif métropolitain de 2001. Certains des *municípios* considérés dans l'aire d'influence ont depuis intégré les limites institutionnelles, à l'instar de Trofa, Santo Tirso ou encore Oliveira de Azeméis. C'est donc bien vers l'élargissement de son territoire que s'oriente l'Aire Métropolitaine de

Porto.



Carte 20 Nouveau périmètre proposé pour l'Aire Métropolitaine de Porto

Source : INE, 2003

Réalisation : JACQUES Chloé

1.4 Des compétences renforcées

La révision de l'aire métropolitaine de Porto ne peut pas simplement se traduire par l'élargissement de son territoire. Il semble inévitable d'accompagner la nouvelle définition du territoire par un renforcement de ses compétences, de son statut juridique et du pouvoir des instances de gestion. Un changement doit être opéré dans la hiérarchie institutionnelle existante, pour que les aires métropolitaines portugaises possèdent un véritable rôle d'action sur leur territoire.

1.4.1 Vers des outils d'aménagement stratégiques pour une meilleure réponse aux enjeux métropolitains

Notre étude sur l'Aire Métropolitaine de Porto et ses compétences propres révèle l'absence d'un document de planification de stratégie à l'échelle métropolitaine.

Pourtant des documents et programmes d'actions stratégiques existent mais aucun n'est élaboré au niveau métropolitain. Les documents portugais de planification territoriale sont le *Programa Nacional de Ordenamento do Território* à l'échelle nationale, le *Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte* à l'échelle régionale, et les *Planos Directores Municipais* à l'échelle municipale.

Or, pour répondre à un aménagement du territoire adapté à l'espace métropolitain, il nous paraît primordial d'élaborer des outils d'aménagement stratégiques permettant de répondre correctement aux défis métropolitains. Pour cela, il convient à un organisme métropolitain d'aménagement de développer un plan de stratégie métropolitaine (EUROMETREX, 2007). Les documents de planification existants aux différents niveaux administratifs pourront servir de base pour la planification territoriale de l'Aire Métropolitaine de Porto, notamment en renforçant les orientations d'aménagement en faveur du développement de l'AMP.

Ainsi, il s'agit de traduire à l'échelle métropolitaine, les lignes directrices des stratégies de développement du programme territorial national. Egalement, les plans directeurs municipaux des *municípios* intégrant l'espace métropolitain devront prendre en considération les orientations d'aménagement prises par l'Aire Métropolitaine. Il faut disposer du pouvoir de requérir des plans locaux pour accorder les futurs développements à la stratégie métropolitaine (EUROMETREX, 2007). C'est à partir de la métropole que se développe le territoire, donc il faut une politique de l'ensemble métropolitain qui, en même temps, considère les différentes parties du territoire métropolitain et les interrelations avec les autres territoires (Abrantès, 2007).

1.4.2 Quelles sont les compétences métropolitaines ?

Une compétence est le fait de disposer des pouvoirs d'approuver, de mettre en œuvre une stratégie. Ici, nous faisons référence aux compétences métropolitaines. Il existe un certain nombre de compétences essentielles qui permet à une autorité ou à un organisme de planification métropolitaine d'être efficace.

De manière à s'assurer que l'approche métropolitaine soit globale, l'organisme de planification stratégique doit fonctionner dans une aire métropolitaine cohérente. Par exemple, cela peut vouloir dire de couvrir la plus grande partie d'une aire où les personnes font la navette entre le domicile et le travail (EUROMETREX, 2007). Cette idée renforce notre aire d'étude définie grâce aux déplacements pendulaires effectués quotidiennement par la population métropolitaine.

Les outils métropolitains doivent traiter les différentes composantes du territoire et servir de document de référence pour les compétences métropolitaines. Les compétences qui incombent à l'espace métropolitain sont de divers types. Bien qu'elles soient énoncées par la loi du 13 mai 2003 relative aux métropolitaines portugaises, les compétences restent imprécises et rarement appliquées, l'échelon local prenant rapidement le relais.

Les compétences de l'échelle métropolitaine sont la planification spatiale et de développement, la gestion des transports et autres infrastructures, l'environnement, l'économie à travers le développement et la demande économique, ainsi qu'une dernière compétence sociale composée par les branches de la santé, de l'éducation, de la qualité de vie et du logement.

L'aménagement du territoire métropolitain doit être dirigé par une administration dite métropolitaine à laquelle sont confiés les pouvoirs indispensables à la planification stratégique, à l'application des processus et à la gestion des projets. En effet, l'absence de gouvernement à l'échelle des aires métropolitaines est une faiblesse pour définir et mettre en œuvre des stratégies de développement économique compétitives et des actions de partenariat¹.

Selon le Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe, la forme la plus efficace d'organisation administrative pour l'aménagement territorial métropolitain consiste en une entité unique. Celle-ci doit être juridiquement constituée d'organisme métropolitain d'aménagement disposant du pouvoir de produire, d'adopter et de maintenir un plan de développement de l'espace.

Nous proposons ici que l'autorité métropolitaine dispose d'une gamme complète de pouvoirs sociaux, économiques, infrastructurels, environnementaux et de planification territoriale permettant ainsi la planification et la mise en œuvre de manière efficace et intégrée des stratégies (EUROMETREX, 2007). En effet, la loi de mai 2003 fait référence à cette instance de gestion par le biais des conseils exécutif, délibératif et consultatif métropolitains, respectivement *Junta metropolitana*, *Assembleia metropolitana* et *Conselho metropolitano*. Cependant, nous estimons que ces trois organes métropolitains ne sont pas dotés des pouvoirs adaptés, notamment face à l'omniprésence du gouvernement central. Ainsi, l'institution de l'autorité métropolitaine implique la restructuration des formes traditionnelles de gouvernement local basées sur les villes et les métropoles, et par conséquent les formes de gouvernement central (EUROMETREX, 2007).

Une stratégie métropolitaine doit avoir pour résultat l'étude de scénarii intégrés considérant le contexte socio-économique, le potentiel de développement urbain, les problématiques économiques, dans le domaine du logement, des locaux pour le commerce de détail et des transports ainsi que les options afférentes et la qualité environnementale durable (EUROMETREX, 2007). C'est pourquoi il est important que l'autorité métropolitaine puisse disposer de l'ensemble de ces compétences pour gérer de façon globale les défis actuels.

1.5 Pour un renforcement de la gouvernance métropolitaine et une avancée démocratique de la métropolisation au Portugal

Les aires métropolitaines sont pensées comme le niveau auquel les grands objectifs d'aménagement territorial européens peuvent être atteints de la manière la plus efficace

¹ *Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» Journal officiel n° C 302 du 07/12/2004*

possible. Sans gouvernance métropolitaine compétente, les populations des aires métropolitaines ne sont pas en mesure d'influencer certains des grands problèmes touchant leur avenir et la durabilité du développement. (EUROMETREX, 2007). Aucun système de gouvernance n'est institué au sein de l'Aire Métropolitaine de Porto. L'implication de la population métropolitaine est un des éléments importants qu'il faut renforcer si l'autorité administrative souhaite affirmer son existence et ses actions auprès des citoyens.

La gouvernance permet de reconsidérer des styles de gouvernement. Associer à des acteurs publics traditionnels le monde associatif, les forces vives locales, le monde économique... permet ainsi de redonner un second souffle à la décision publique (Dubois, 2003). Accroître la participation de la population semble inévitable. Une première étape vers ce point, est de permettre aux citoyens résidents dans les limites de l'Aire Métropolitaine, de voter pour l'autorité administrative métropolitaine. Il semble pertinent que les instances de gestion métropolitaine soient élues au suffrage universel direct, afin que les élus soient représentatifs de la majorité de la population et que leurs voix soient exprimées. Jusqu'à présent, ce sont les présidents des *Câmaras municipais*, entendons maires et mairies portugaises, qui sont directement impliqués dans les conseils métropolitains. Le président de la *Junta*, l'exécutif métropolitain, est élu par les membres du conseil. Ainsi, l'AMP possède une ébauche de gouvernement mais ne fait référence d'aucune gouvernance formelle. Pour cela, nous souhaitons orienter les Aires Métropolitaines portugaises vers une avancée démocratique. Les élections métropolitaines permettent d'élire les conseillers métropolitains qui siègent aux instances de contrôle métropolitaines.

Aussi, l'autorité métropolitaine doit adopter une approche ouverte et transparente à la participation de la population et des acteurs impliqués, au processus d'élaboration, de suivi et de révision des stratégies métropolitaines.

Dans les Aires Métropolitaines, la gestion administrative est souvent digne d'une époque révolue, ce qui empêche un bon fonctionnement de l'administration et, par conséquent, la mise en place d'une politique économique efficace. Une bonne coordination entre la gestion administrative et les acteurs économiques, et plus largement, entre le public et le privé, est un préalable pour la « bonne gouvernance » des Aires Métropolitaines¹.

1.6 Vers un meilleur financement métropolitain

Seule une collectivité métropolitaine élue a mandat pour lever des impôts locaux ou des taxes locales ainsi que la discrétion d'allouer ces ressources selon ses propres priorités (EUROMETREX, 2007). L'indépendance financière et la discrétion sont des avantages considérables pour l'AMP, qui lui permettent de se détacher progressivement du budget et du contrôle de l'Etat. Cependant, comme la majorité des financements métropolitains proviennent du gouvernement central, il faut aussi chercher des ressources financières au niveau des *municípios*, et peut-être aussi auprès de l'échelon régional, si les régions administratives viennent à être instituées.

¹ *Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» Journal officiel n° C 302 du 07/12/2004*

1.7 Récapitulatif du 1^{er} scénario

La nouvelle définition du périmètre de l'Aire Métropolitaine de Porto (périmètre de l'AMP de 2001) que nous proposons est élargie aux 23 *municípios* de l'aire d'influence socio-économique de la métropole. La zone d'intérêt est couverte par les déplacements pendulaires et implique donc l'ensemble de la population soumise à la métropolisation portuense. Cela nous semble être le territoire administratif sur lequel les défis métropolitains actuels peuvent être résolus.

L'agrandissement du périmètre administratif s'accompagne d'un renforcement du statut juridique des instances de gestion aujourd'hui existantes. L'autorité administrative métropolitaine doit posséder les compétences nécessaires pour un aménagement efficace du territoire métropolitain de Porto. Pour cela elle doit élaborer des outils de planification qui servent à la stratégie de développement métropolitain. Cette planification a pour objectif de contribuer à la mise en valeur et à l'articulation aux différentes échelles des éléments structurants métropolitains, de la ville à l'échelle internationale, dans une perspective de cohérence spatiale. Il s'agit d'adapter les instruments à une nouvelle réalité, donnant un cadre d'aménagement adapté aux aires métropolitaines. (Abrantès, 2007)

Aujourd'hui dotée d'un système de gouvernance incomplet, l'Aire Métropolitaine de Porto, à l'instar des aires métropolitaines européennes, peut bénéficier d'un nouveau genre de gestion multi-acteurs en instituant une gouvernance obligatoire. La participation de la population appuie la légitimité des projets et programmes d'action pour le développement du territoire. De plus, les processus de planification et de développement métropolitains tire profit d'association en partenariat avec différents acteurs publics.

La légitimité de l'institution est renforcée par une avancée démocratique qui implique l'élection des conseillers métropolitains des instances de gestion. La population portuense, davantage intéressée par le niveau local et jusqu'alors oubliée à l'échelon métropolitain, peut vouloir s'engager et participer au développement de son territoire métropolitain.

C'est le processus continu de planification, de contrôle et de révision qui soutient une stratégie métropolitaine à moyen et long terme. Ce processus permet à la stratégie métropolitaine d'anticiper et de guider le changement urbain. Il lui permet également de réagir aux changements dans le contexte national et régional.

2 2^{ème} scénario : Les régions administratives pour répondre aux enjeux métropolitains

L'espace littoral de la région septentrionale du Portugal, définie par l'*Arco Metropolitano do Litoral Norte*, dessine la zone où se concentre la majorité de la population du nord du pays. L'histoire nous l'apprend, la population portugaise rejette le référendum concernant la création des régions administratives en 1998. Le Portugal est représentatif d'un blocage de l'évolution de ses structures territoriales. L'échec de la création des régions est compensé partiellement par l'utilisation de cadres administratifs prospectifs variés mais insuffisants à fournir une réponse aux défis posés par les mutations (Crozat, 2005). Nous proposons un renforcement de ces structures prospectives vers un objectif de gestion de la métropolisation qui se développe dans l'enceinte des limites de l'arc métropolitain du nord.

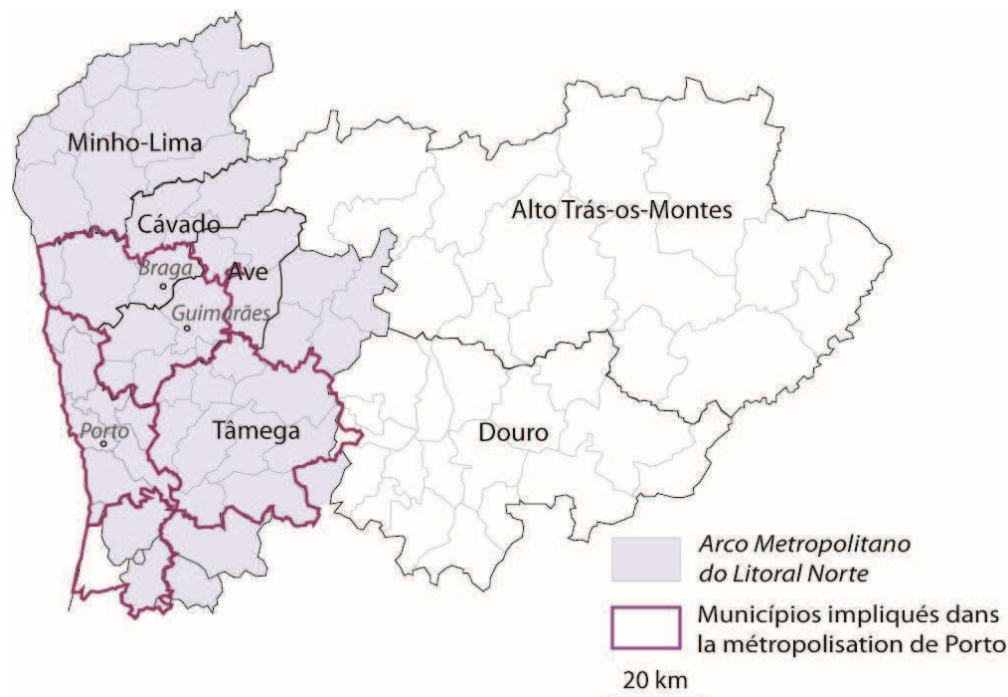
2.1 Le territoire métropolitain à l'échelle régionale

2.1.1 Le débat de la régionalisation à relancer

Le territoire de l'arc littoral, paraît être l'espace adéquat à la gestion et au développement de la métropolisation. En effet, nous remarquons que ses limites épousent relativement bien celles marquées par l'étalement urbain observé. Le périmètre de l'arc métropolitain du littoral nord s'adapte ainsi à la réalité métropolitaine, puisqu'il inclut dans ses frontières l'AMP et son aire d'influence socio-économique. C'est-à-dire l'espace qui, selon nous, semble être la zone source et la zone productive de la métropolisation.

Ce territoire est celui qui est délimité en 1998 comme région administrative du Minho et Entre Douro. Le NUTS II de la région *Norte* est ainsi divisé en deux régions administratives différentes : celle de Minho et Entre Douro et celle de Trás-os-Montes et Alto Douro. La population du nord-est du pays estime que ce découpage administratif mène à un développement déséquilibré de la région nord, les projets de territoire développant *a fortiori* davantage l'axe du littoral nord.

Le référendum mène ainsi à un refus de la loi relative à la création des régions administratives, sur la base d'un désaccord avec le découpage défini.



Carte 21 Limites de l'aire métropolitaine au sein du périmètre de l'Arco Metropolitano do Litoral Norte

Réalisation : JACQUES Chloé

Depuis cet échec de 1998, aucun autre gouvernement portugais n'a relancé le débat sur la régionalisation du pays. Pourtant, en plus d'être un espace adapté au territoire métropolitain vécu, la région est surtout un échelon intermédiaire important entre le niveau local et l'Etat central.

Le niveau régional a toujours été le grand absent de la hiérarchie administrative portugaise. Ainsi, dans ce second scénario nous proposons de reprendre les discussions pour la création des régions administratives, qui selon nous, peuvent maîtriser le processus de métropolisation de Porto.

Il est important de préciser que nous ne reprenons pas le même découpage administratif proposé par la loi du 28 avril 1998. Nous considérons l'ensemble de la région nord, comme celle définie par l'unité statistique NUTS II. Le territoire septentrional est caractérisé par l'arc littoral métropolitain ainsi que par un arrière-pays rural moins développé.

Ce choix de délimitation de région administrative est la considération de l'ensemble du territoire nord. Toutes les attentions ne sont pas fixées sur l'espace métropolitain. Notre choix est renforcé par l'objectif principal de la *Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional* de la région nord, qui prône un développement régional équilibré.

2.1.2 Une structure administrative déjà existante à l'échelle régionale

Le CCDR est une structure administrative définie par la loi du 23 mai 2003. Les cinq commissions régionales, une commission pour chaque région NUTS II, contribuent à la cohésion du territoire national par un développement régional intégré. Ces cadres administratifs sont des services déconcentrés de l'Etat et plus précisément du *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, soit le

Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Régional. Ils possèdent les compétences inhérentes aux politiques environnementales, à la requalification urbaine, et surtout à l'aménagement territorial et à l'aménagement régional stratégique. Les domaines d'intervention comprennent également la gestion du programme opérationnel régional financé par les fonds de l'Union Européenne attribués au Portugal, ainsi que d'autres instruments de financement pour le développement européen (www.ccdr-n.pt).

De plus, le CCDR-Norte possède les outils nécessaires pour assurer un développement contrôlé des dynamiques territoriales, et notamment un document de planification spatiale, élément absent de l'AMP. Pour cela, nous proposons que cette structure administrative prenne le relais de la gestion de la région NUTS II à la gestion de la région administrative.

2.1.3 Un document de planification stratégique pour un développement homogène

C'est à cette échelle régionale, que sont décidées les planifications stratégiques à mettre en place pour répondre à un aménagement homogène et équilibré du territoire régional. Ces orientations d'aménagement s'accompagnent du document de programmes d'action, le *Programa Regional de Ordenamento do Território do Norte*.

Dans le PROT-Norte, le CCDR-N délimite des territoires de projets comme l'arc métropolitain, *Arco Metropolitano do Litoral Norte*, Minho-Lima, Trás-os-Montes et Alto Douro. Les caractéristiques des espaces sont étudiées puis prises en considération afin d'y appliquer un développement adapté aux enjeux des territoires du nord du pays.

Ainsi, en se basant sur les dynamiques spatiales et territoriales qui se développent quotidiennement à Porto et dans les *municípios* du littoral nord, le PROT-Norte est capable de répondre aux défis engendrés par la métropolisation portugaise. L'*Arco Metropolitano do Litoral Norte* nous semble un territoire métropolitain pertinent, puisqu'il intègre parfaitement l'aire d'influence métropolitaine, à savoir les 23 *concelhos* soumis au rayonnement de l'AMP.

2.1.4 Un sentiment d'appartenance régionale

Un élément en faveur de l'adoption des régions administratives, délimitées par la nomenclature NUTS, est le ressenti d'appartenance à une région. La région du nord du Portugal possède une forte identité. Cette identité est historique notamment grâce à la présence de villes anciennes. Guimarães est connue pour ses murailles où est écrit « *Aqui nasceu Portugal* »¹. Cette identité se retrouve aussi économiquement, le nord du Portugal étant la région manufacturière du pays, où se localisent la majorité des activités industrielles du textile, du cuir et de la chaussure.

Cette appropriation identitaire ne s'affirme pas assez à l'échelon de l'aire métropolitaine auquel la population porte un faible intérêt. Ainsi, le sentiment d'appartenance

¹ « Ici est né le Portugal »

régionale est un élément sur lequel il est important d'appuyer pour relancer le débat des régions administratives.

2.2 Vers quelle forme de gouvernance à l'échelle régionale ?

En tant qu'organisme déconcentré de l'Etat, cette structure régionale possède une autonomie administrative et financière. La création des CCDR vise à contribuer à la modernisation et la décentralisation de l'Etat portugais par la promotion d'une participation active des acteurs et des secteurs publics et privés les plus importants au développement local et régional.

L'un des exemples les plus importants de la participation institutionnelle et publique est l'action de la planification stratégique menée par la CCDR-N et qui concerne l'initiative publique « NORTE 2015 », lancée en 2005. Ayant comme objectif la définition d'une nouvelle vision et stratégie pour le développement de la région, il résulte une proposition de grandes priorités et d'instruments de politique publique pour le Cadre de Référence Stratégique National 2007 – 2013, cadre pour l'application de politique communautaire de la cohésion économique et sociale pour la période de 2007 à 2013.

Cet exemple de participation publique renforce l'implication de la population pour les projets de territoire, dont des projets soutenus par les fonds européens.

La structure organisatrice des CCDR comprend un président, un conseil administratif, une commission de fiscalisation et un conseil régional. Aucun de ces éléments n'est élu directement par la population et le président de la CCDR est nommé par le gouvernement portugais pour une période de 3 ans. Comme pour l'AMP, le CCDR ne possède pas de système de gouvernance formel. Seuls ces quelques conseils de gestion forment l'ébauche du gouvernement de la Commission régionale.

Pour une meilleure légitimité de l'organisme administratif, il convient de mettre en place des élections à l'échelle régionale. A l'instar de l'autorité administrative métropolitaine pour l'AMP, l'implication de la population régionale semble un élément important pour renforcer la représentativité de l'ensemble des citoyens.

Relancer le débat sur la régionalisation est une démarche administrative importante. Nous pensons cependant que, bloqué entre l'échelon central et l'échelon local, le Portugal peut bénéficier d'un troisième niveau intermédiaire, celui de la région. En effet, afin de combler le vide régional, il est créé des cadres administratifs prospectifs aux pouvoirs restreints comme les Aires Métropolitaines ou bien les CCDR.

Ce deuxième scénario vise ainsi à renforcer la structure régionale des CCDR, en l'occurrence le CCDR-N, en délimitant administrativement les régions dont les périmètres suivent ceux des NUTS II.

La région nord est ainsi constituée de l'arc métropolitain littoral et de son arrière-pays rural. La volonté du document de planification stratégique PROT-Norte, élaboré par le CCDR-N est un développement équilibré et homogène, vers lequel nous orientons également notre scénario.

La métropolisation de Porto est correctement délimitée par le périmètre de l'arc métropolitain, défini par le PROT-Norte. Nous pensons donc que ce territoire de la région est pertinent pour maîtriser le processus de métropolisation. L'échelle régionale mérite d'être reconsidérée par le gouvernement portugais, puisqu'elle semble avoir sa place au sein de la hiérarchie administrative du pays.

3 3^{ème} Scénario : Vers des nouvelles formes d'interterritorialité

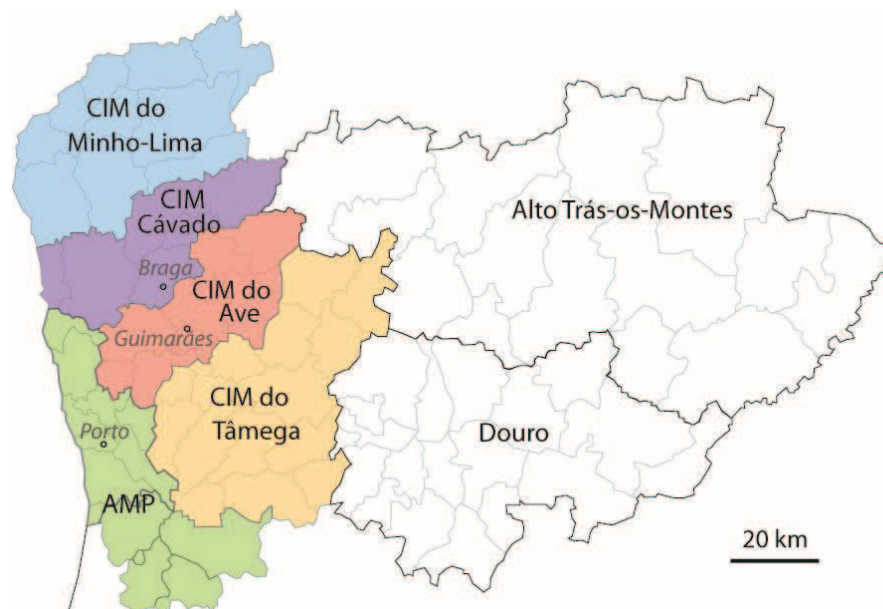
Dans cette partie, nous proposons de réfléchir à de nouvelles formes d'interterritorialité qui permettent de définir des territoires de projets cohérents. La hiérarchie administrative portugaise est dotée d'un échelon intermunicipal, à l'instar de celui des aires métropolitaines, réunissant autour d'un même objectif plusieurs *concelhos*. Ces territoires intermunicipaux intéressent notre première partie. Dans un second temps, nous développons dans les grandes lignes, le cas particulier de la métropole lyonnaise et sa façon originale de répondre aux enjeux métropolitains. Finalement, nous réfléchissons à la possibilité d'adapter cette conception des territoires pertinents au cas métropolitain portugaise.

3.1 L'association intermunicipale : Vers des projets de territoire plus cohérents ?

A part les *municípios* et les *freguesias*, la hiérarchie administrative portugaise intègre d'autres formes d'organisation, indispensables à la poursuite du développement local. La loi du 27 août 2008 établit le régime juridique de l'association municipale, abrogeant ainsi la loi du 13 mai 2003 qui fait référence au statut juridique des communautés intermunicipales.

L'association de *municípios* peut être de deux types. Il y a les associations de *municípios* à des fins multiples, *associações de municípios de fins múltiplos*, aussi appelées communautés intermunicipales ou *comunidades intermunicipais* (CIM). Elles sont définies comme étant des établissements collectifs de droit public constitués par les *concelhos* qui correspondent à une ou plusieurs unités territoriales définies par les unités NUTS III. Le regroupement municipal adopte alors le nom du NUTS III considéré.

La région nord du pays recense six CIM, la CIM Alto Minho, la CIM Cávado, la CIM do Tâmega e Sousa, la CIM do Ave, la CIM de Trás do Monte et la CIM do Douro. Notons que les NUTS III du Grande Porto et de l'Entre-Douro e Vouga sont intégrées automatiquement au sein de l'AMP qui représente une CIM particulière possédant un régime juridique propre.



Carte 22 Les Comunidades Intermunicipais de l'Arco Metropolitano do Litoral Norte

Source: INE, 2010

Réalisation: JACQUES Chloé

Le deuxième type de rassemblement municipal est l'association de *municípios* à des fins spécifiques, ou *associações de municípios de fins específicos* dans le texte. Ces associations sont considérées comme étant des établissements collectifs de droit privé, créés pour la défense d'intérêts collectifs des *concelhos* qui intègrent l'association.

La définition de ces territoires permet de développer des projets communs pour la recherche de solutions efficaces aux enjeux territoriaux. Parmi les compétences attribuées au CIM, nous retrouvons l'aménagement et la gestion d'une stratégie de développement économique, social et environnemental du territoire couvert par la CIM. Les *municípios* transfèrent certaines de leurs compétences s'il est jugé plus efficace et économiquement plus rentable de les effectuer à l'échelon intermunicipal.

La logique associative renforce la flexibilité du territoire, car elle permet de regrouper rapidement des *municípios* pour répondre à un problème commun¹. Cette gestion intermunicipale est plus proche de la population et de la réalité du territoire. A l'inverse, une aire métropolitaine rigide ne permet pas de répondre et de s'adapter aux besoins locaux. L'avantage de l'association intermunicipale est que les limites ne sont pas imposées aux *municípios*, au contraire, ce sont bien les *concelhos* qui choisissent d'intégrer le groupement intermunicipal pour se joindre au projet de territoire. Nous pouvons citer l'exemple de l'association intermunicipale pour le traitement et l'approvisionnement en eau potable de la partie sud du Grande Porto. Sous la forme de délégation de service public, ce système intermunicipal est géré par la société privée *Águas do Douro e Paiva* jusqu'en 2026. Elle rassemble les 18 *municípios* suivants Arouca, Castelo de Paiva, Cinfães, Espinho, Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Ovar, Paços de Ferreira, Paredes, Porto, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Valongo et Vila Nova de Gaia. Nous constatons donc que cette association multimunicipale ne suit pas les limites des NUTS III, mais que les *municípios* se sont regroupés pour répondre à un besoin commun.

¹ Propos recueillis lors de l'entretien du 7 février 2011 avec Mme I. Breda Vazquez, Professeure à la FEUP de l'Université de Porto

L'association de *municípios* souhaite une démarche qui part du bas de la hiérarchie administrative, dite « *bottom-up* » où le niveau local se regroupe pour la recherche de solutions plus efficaces et à la gestion plus facilitée à l'échelle intermunicipale. Les *municípios* intégrant les CIM adaptent les stratégies de leur PDM respectif pour définir des orientations d'aménagement communes à l'ensemble des *municípios*.

Ces possibilités de territoires sont mises en place également pour renforcer l'existence des espaces autres que ceux où se développent la métropolisation. Affirmer les territoires voisins à la métropolisation permet également de contrebalancer ce phénomène. Cependant, cette démarche consolide le niveau local et ne mène pas à l'émergence des grands territoires. La région métropolitaine lyonnaise a su abonder dans l'autre sens en appliquant sur son territoire un modèle de coopération originale : l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise.

3.2 L'étude de l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise : Un exemple à considérer pour la métropolisation de Porto ?

Nous nous intéressons au cas de la métropole de Lyon qui propose un modèle nouveau de planification spatiale pour la pratique de son territoire. Nous sommes conscients que le cas lyonnais et le cas portugaise diffèrent et notamment en termes démographiques. La métropole lyonnaise, classée parmi les 15 premières métropoles européennes, recense près de 3 000 000 d'habitants, alors que l'Aire Métropolitaine de Porto rassemble 1 600 000 habitants. Aussi, il est important de préciser que les schémas de cohérence territoriale ou SCOT n'existent pas dans les textes législatifs portugais. Ce que nous souhaitons en développant le cas de l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise, c'est mettre en avant la volonté d'articuler les démarches de planification à l'échelle de la région métropolitaine. Ce dispositif s'attache, en partant du vécu de chaque territoire, à identifier des problématiques et des enjeux à l'échelle de l'espace métropolitain, ou de plusieurs SCOT, et à apporter des réponses communes¹. Les démarches d'Inter-SCOT sont assez peu nombreuses, elles sont nées parfois pour essayer de donner de la cohérence à des démarches engagées sur des périmètres trop étroits, qui ne respectaient pas les réalités sociales et fonctionnelles des territoires... (DREAL Auvergne).

Le morcellement administratif de l'aire métropolitaine lyonnaise, à cheval sur 5 départements, permet difficilement d'agir à l'échelle où les problèmes économiques, sociaux, de transports, etc. se posent. Les élus ont donc engagé des partenariats et mis en place des structures informelles de dialogue, d'études et de partage de projets. Parmi ces démarches de coopération métropolitaine, l'inter-SCOT vise à accorder les politiques d'urbanisme et de planification à l'échelle des communes.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'espace métropolitain de Porto s'étend sur 5 communautés intermunicipales : la CIM Alto Minho, la CIM Cávado, la CIM do Tâmega e Sousa, la CIM do Ave et l'aire métropolitaine de Porto. Ainsi, nous proposons également de mettre en accord les documents de stratégie spatiale de ces coopérations intermunicipales. L'idée étant de construire des synergies entre ces différents territoires.

¹ Document d'informations, *L'inter-SCOT de la métropole lyonnaise*, novembre 2009.

L'Inter-SCOT prévoit également un modèle de développement qui s'appuie sur les principales polarités urbaines. Ces pôles urbains qui organisent les bassins de vie doivent être dotés des équipements structurants nécessaires à la population. Cela évite la dilution de l'habitat et des activités le long des axes routiers, afin de contrer le phénomène d'urbanisation en tache d'huile. Nous relevons quelques similitudes avec le cas portuense pour ces dernières caractéristiques. Les propositions de renforcement de polarités urbaines s'appliquent également à l'espace métropolitain de Porto, en confortant l'existence de Braga, Guimarães ou encore des villes satellitaires de Porto comme Valongo, Rio Tinto, Maia,

La démarche de l'Inter-SCOT nous semble être un modèle de projet de territoire nouveau qui aide à l'émergence et à la structuration des grands territoires. Son objectif est donc de contribuer à promouvoir une appartenance métropolitaine commune à l'ensemble de la région intéressée, afin d'éviter le repli des territoires. En présentant ces éléments d'Inter-SCOT, nous souhaitons mener une réflexion similaire au cas métropolitain portuense. L'important est donc bien de mettre en relation l'ensemble des documents stratégiques PDM de chaque *município* des communautés intermunicipales qui constituent la région métropolitaine, et les regrouper sous une forme similaire à celle de l'Inter-SCOT comme par exemple un Inter-PDM.

Porter la région métropolitaine vers une vision d'avenir commune fait partie des défis auxquels le territoire portugais va devoir répondre. Cette démarche renvoie à un territoire métropolitain d'échelle régionale. La région administrative serait-il le niveau idéal pour un aménagement cohérent du grand territoire métropolitain ?

4 Récapitulatif des trois scénarii

Nous avons proposé trois scénarii pour tenter de trouver un périmètre pertinent de l'aire métropolitaine de Porto adapté au territoire vécu quotidiennement. Le tableau ci-dessous résume les points importants de ces trois scénarii.

Scénario	Avantages	Inconvénients	Objectifs d'amélioration
Elargissement du périmètre administratif de l'AMP	- L'intégration de nouveaux <i>municípios</i> s'est déjà produite deux fois (2003 et 2010) - Structure administrative consacrée à la métropolisation	- Pas de document de planification stratégique - Pas de gouvernance formelle - Omniprésence du gouvernement central - Faible participation de la population	- Elaborer un document de planification à l'échelle métropolitaine - Instituer un système de gouvernance - Mettre en place des élections des instances de gestion
Création des régions administratives : la région nord comme région administrative	- Existence d'un cadre administratif prospectif (CCDR-N) - Autonomie administrative et financière du CCDR-N - Document de planification à l'échelle régionale (PROT-N) - Territoire de l'<i>Arco Metropolitano do Litoral Norte</i> déjà adapté à l'aire métropolitaine étudiée (couverte par les déplacements pendulaires) - Identité régionale et sentiment d'appartenance - Développement régional homogène et équilibré	- Referendum rejeté en 1998 - Absence d'un échelon régional - Pas de gouvernance formelle	- Proposition d'un nouveau découpage par rapport à celui de 1998 - Instituer un système de gouvernance - Mettre en place des élections des instances de gestion
L'Inter-SCOT de Lyon : Un exemple pouvant inspirer la métropole de Porto	- Existence des CIM - Forte appartenance à l'échelon local - Regroupement des CIM entre elles - Idée originale de coopération intercommunale à l'échelle régionale	- Les CIM sont difficilement transposables en territoires de SCOT - Pas de document de planification stratégique à l'échelle intercommunale	- Elaborer un « Inter-PDM » comme document commun de planification stratégique - Fédération de CIM entre elles pour des projets communs de maîtrise de la métropolisation - Créer une instance de gestion inter-CIM aux membres élus au suffrage universel direct

Des scénarii proposés, nous retenons celui de la région administrative comme territoire adapté à la maîtrise de la métropolisation de Porto. Il nous paraît évident que l'échelon régional est un manque important dans la hiérarchie administrative portugaise. La création de ce niveau régional intermédiaire conduit normalement vers une décentralisation de l'Etat, dont le gouvernement central exerce jusqu'à présent un pouvoir constant à chaque niveau de l'échelle administrative portugaise.

De plus, nous plaillons pour la création des régions administratives, pour le cas particulier de la région nord. En effet, dans notre hypothèse, nous considérons la région nord de l'unité NUTS II comme étant le périmètre administratif à découper. Celle-ci possède déjà la structure administrative prospective, le CCDDR-N qui élabore le document de planification stratégique à l'échelle régionale. Aussi, le CCDDR-N est en possession des compétences nécessaires pour promouvoir un développement régional équilibré et homogène de l'ensemble du territoire régional.

Enfin, c'est à l'échelle régionale qu'existe le territoire de l'*Arco Metropolitano do Litoral Norte* dont les limites correspondent idéalement avec l'AMP et l'aire d'influence soumise à la métropolisation portuense. Sous-système urbain de la région nord, ce territoire nous semble prendre en considération l'ensemble des dynamiques spatiales observées par la pratique et le vécu des populations. L'*Arco Metropolitano do Litoral Norte* nous paraît être le territoire pertinent dont le périmètre définit les limites adaptées à la métropolisation de Porto.

CONCLUSION

Comme les grandes villes européennes, Porto a rapidement été soumise aux enjeux métropolitains. L'aire métropolitaine de Porto possède des caractéristiques particulières qui ont des conséquences territoriales importantes. Nous pensons notamment à la perte de population progressive de la ville-centre portugaise et le développement important de polarités périphériques, développant un polycentrisme à l'échelle métropolitaine et régionale. Les dynamiques spatiales de la population, étudiées grâce aux déplacements pendulaires entre les *municípios* métropolitains, montrent une pratique du territoire qui dépasse les limites administratives. L'actuel périmètre administratif de l'AMP ne prend pas en considération l'ensemble des municipalités qui jouent un rôle dans la métropolisation portugaise. Le polycentrisme métropolitain est par la même occasion absent des limites administratives, les villes importantes comme Guimarães, Braga ou Paredes se situant à l'extérieur de ces limites.

L'étude du territoire métropolitain vécu par la population nous permet de valider notre hypothèse. Les limites administratives de l'AMP ne sont pas adaptées à la réalité territoriale. Un élargissement du périmètre administratif pourrait prendre en considération l'ensemble du territoire intermunicipal dont les interactions influent sur la métropolisation de Porto.

La conurbation de l'arc métropolitain du littoral nord, sous-système défini au sein de la région septentrionale NUTS II, ceint l'ensemble des *municípios* de l'aire d'influence métropolitaine. C'est donc à l'échelle régionale que la maîtrise de la métropolisation de Porto peut être maîtrisée. Pour renforcer les compétences de la structure administrative associée, obtenir progressivement une autonomie décisionnelle et financière et enfin appuyer sa légitimité auprès de la population, l'institution d'un système de gouvernance doit impérativement accompagner la création des nouveaux territoires métropolitains.

Alors que l'échelon régional est totalement absent de la hiérarchie administrative portugaise, la volonté de modernisation et de décentralisation du gouvernement a mené à la création des CCDR, cadre administratif prospectif pour promouvoir un développement régional homogène et équilibré.

En poursuivant ce souhait de décentralisation étatique, et puisqu'il semble que l'échelon régional puisse répondre administrativement à la maîtrise de la métropolisation de Porto, ne serait-ce pas le moment de relancer le débat sur la création des régions administratives au Portugal ?

BIBLIOGRAPHIE

ABRANTES, P. (2007), *La métropolisation au Portugal : processus et politiques spatiales*, Thèse de doctorat Aménagement et urbanisme, Paris 4, Université Paris Sorbonne, 309 p.

CARRIERE J-P., (2000), *L'essor des métropoles atlantiques et les déséquilibres de l'armature urbaine : Quels enjeux pour les politiques d'aménagement au Portugal ?*, in ouvrage CARRIERE J-P., FARTHING S., (2000) *Les cités atlantiques : villes périphériques ou métropoles de demain ?* Diagnostics et politiques, Editions PUBLISUD Paris, p. 43-73.

CARRIERE J-P., (2010), *La dynamique de métropolisation en Europe : de nouveaux enjeux de gouvernance. Réflexions à partir des cas britannique (City Regions), français (Métropoles), et allemand (Metropolregionen)*, in Séminaire international métropoles, inégalités et planification démocratique, Rio de Janeiro, 26-29 août 2010.

CCDR-N, (2009), *Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte (PROT-NORTE)*, Rapport, 288 p.

COZON J-G., (2009), *Les projets TCSP, outils d'aménagement(s) pour les agglomérations ? Le cas du projet de métro léger de l'Aire Métropolitaine de Porto (Portugal)*, Mémoire : Aménagement du territoire, Université de Tours, EPU-DA, 97 p.

CROZAT, D., (2005), *Espaces de vie, espaces vécus et citoyenneté* in Congrès international Municipia XXIème siècle : Citoyenneté et Gouvernement local, Saragosse, 1-3 décembre 2004, p. 4-7.

CRPM, QUATERNAIRE Portugal, AZEVEDO R., CARRIERE J-P., (2005), *Schéma de développement de l'espace atlantique : Annexe Portugal*, 50 p.

DUBOIS J., DOUAY N., DA SILVA J., (2003), *La gouvernance métropolitaine*, 100 p.

ESPON 1.1.1, (2005), *Les potentiels de développement polycentrique en Europe*, Résumé opérationnel du rapport final, 30 p., accessible sur le site www.espon.eu

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Retrato da Área Metropolitana do Porto*, Instituto Nacional de Estatística, Direcção Regional do Norte, Porto : I.N.E.-D.R.N., 2004, 86 p.

METREX Glasgow, (2006), *BENCHMARK METREX RÉVISÉ de la pratique efficace de l'aménagement de l'espace métropolitain compétence capacité processus*, Réseau METREX, 55 p.

MAOTDR (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional), (2007), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Rapport, 155 p.

PINHO P. (2010), *Atlas da Grande Área Metropolitana do Porto*, Laboratório de Planeamento da FEUP, Université de Porto, 129 p.

ROUSSEL O., ROLLAND S., DUGUA B., (2009), *L'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise*, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 20 p.

ROZENBLAT C., CICILLE P., (2003), *Les villes européennes : Analyse comparative*, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) Paris, La Documentation Française, 94 p.

VANIER, M. (2008), *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, 162 p.

LEGISLATION PORTUGAISE ETUDIEE :

Loi n°19/1998 du 28 avril 1998 relative à la création des régions administratives

Loi n° 9/2003 du 13 mai 2003 relative à la création, au cadre des attributions et aux compétences des aires métropolitaines et au fonctionnement des instances administratives

Loi n° 45/2008 du 27 août 2008 relative au statut juridique de la coopération municipale, *associativismo municipal*, abrogeant les lois n° 10/2003 du 13 mai 2003

Loi n° 46/2008 du 27 août 2008 relative au statut juridique des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 Schéma récapitulatif de la hiérarchie administrative du Portugal.....	24
Figure 2 Population des Grandes Áreas Metropolitanas en 2005	26
Figure 3 Proportion de territoires urbanisés et urbanisables des <i>municípios</i> de l'Aire Métropolitaine de Porto en 2001	34
Figure 4 Solde migratoire des <i>municípios</i> de l'AMP en 2001	35
Figure 5 Distribution des modes de transport utilisés par les résidents de chaque <i>municípios</i> de l'AMP en 2000	50

Carte 1 L'Union Européenne des 27 pays membres	14
Carte 2 Densité de population au Portugal continental en 2009.....	18
Carte 3 Classement des 180 villes européennes	19
Carte 4 Typologie des Aires Urbaines Fonctionnelles (AUF)	21
Carte 5 Localisation de Porto et de l'AMP au sein de la région nord du Portugal continental	31
Carte 6 Les périmètres de l'Aire Métropolitaine de Porto en 1991, 2003 et 2010.....	33
Carte 7 Système urbain de l'AMP.....	36
Carte 8 <i>Arco Metropolitano do Litoral Norte</i>	38
Carte 9 Répartition de l'emploi dans le secteur primaire en 2001	39
Carte 10 Répartition de l'emploi dans le secteur secondaire en 2001	39
Carte 11 Répartition de l'emploi dans le secteur tertiaire en 2001	39
Carte 12 Densité de population dans la région nord du Portugal	40
Carte 13 <i>O Grande Porto</i>	41
Carte 14 <i>Aglomeração metropolitana do Porto</i>	42
Carte 15 L'aire métropolitaine de Porto avec l'aire d'influence en 2001	46
Carte 16 Bassins d'emploi de la région nord du Portugal en 1997	47
Carte 17 Organisation des réseaux autoroutiers et ferroviaires de l'espace métropolitain	49
Carte 18 Déplacements pendulaires au sein de l'AMP en 2000.....	51
Carte 19 Trajets des déplacements pendulaires en 2001	52
Carte 20 Nouveau périmètre proposé pour l'Aire Métropolitaine de Porto	57
Carte 21 Limites de l'aire métropolitaine au sein du périmètre de l' <i>Arco Metropolitano do Litoral Norte</i>	63
Carte 22 Les <i>Comunidades Intermunicipais</i> de l' <i>Arco Metropolitano do Litoral Norte</i>	68

Tableau 1 Population des <i>municípios</i> de la GAMP en 2010	33
Tableau 2 <i>Municípios</i> constituant les bassins d'emploi de la région métropolitaine et leur intégration au sein de l'AMP	48

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9
• Objet de la recherche.....	9
• Contexte de la recherche	11
• Démarche de la méthode	11
 1 ^{ère} PARTIE	13
LA REALITE SPATIALE PORTUGAISE :.....	13
LES CONSEQUENCES ACTUELLES D'UNE HISTOIRE PASSEE.....	13
1 Retour sur l'histoire du pays	14
1.1 Une première phase d'ouverture sur le monde : des invasions à l'essor colonial portugais	15
1.2 La dictature salazariste : un pays qui se renferme sur lui-même.....	15
1.3 1986 : L'adhésion à l'Union Européenne.....	16
2 Un littoral fortement urbanisé : place de la métropolisation portugaise.....	17
2.1 La bipolarisation urbaine du Portugal	17
2.1.1 Un déséquilibre important entre le littoral et l'arrière-pays	17
2.1.2 Un développement hypertrophique des aires métropolitaines par rapport au contexte national.....	18
2.2 La place des métropoles portugaises dans l'armature urbaine de l'Europe.....	19
2.2.1 L'analyse comparative des villes européennes.....	19
2.2.2 Le rapport ESPON 1.1.1. : Pour le développement d'un modèle polycentrique et équilibré du territoire européen	20
3 La hiérarchie administrative du territoire portugais	22
3.1 Les divisions administratives du Portugal : un échelon local privilégié	22
3.2 L'absence de régions administratives : un manque dans la hiérarchie institutionnelle ?	23
3.3 L'institutionnalisation métropolitaine inachevée et mal maîtrisée	25
3.3.1 La métropolisation portugaise et son cadre législatif complexe.....	25
• La lente mise en place des lois relatives aux aires métropolitaines.....	25
• Quelles compétences pour les Aires Métropolitaines ?.....	26
3.3.2 Des structures administratives aux moyens limités	27
3.3.3 L'absence de document stratégique à l'échelle métropolitaine.....	28
 2 ^{ème} PARTIE	
L'AIRE METROPOLITAINE DE PORTO	30
1 Comment s'est traduite administrativement la métropolisation à Porto ?.....	32
1.1 L'aire métropolitaine de Porto, un territoire défini depuis 1991	32
1.1.1 L'Área Metropolitana do Porto : un périmètre qui s'élargit depuis 1991	32
1.1.2 Les caractéristiques spatiales de la GAMP	34
1.1.3 Les faiblesses de l'Aire Métropolitaine de Porto	36
1.2 La région urbaine de l'Arco Metropolitano do Litoral Norte	37
1.2.1 Le territoire métropolitain régional	37
1.2.2 Un arc métropolitain à dominante industrielle	38
1.2.3 Un plan stratégique à l'échelle régionale	40
1.3 L'unité statistique du Grande Porto.....	41
1.4 L'agglomération urbaine : Aglomeração metropolitana do Porto	42
1.5 Conclusion sur ces différentes limites métropolitaines	43
2 Les dynamiques métropolitaines du territoire et de la population de Porto	45
2.1 L'aire métropolitaine de Porto : un territoire qui dépasse les limites administratives.....	45
2.2 L'étalement urbain de la région littorale nord.....	46
2.2.1 Une aire métropolitaine divisée en plusieurs bassins d'emploi.....	47

2.3 L'organisation des réseaux de transport de l'aire métropolitaine.....	49
2.4 Les déplacements pendulaires générés par l'espace métropolitain	50
2.5 Synthèse du système urbain de l'aire métropolitaine de Porto.....	52

3^{ème} PARTIE

ESSAIS DE REPONSE POUR UNE EVOLUTION DU TERRITOIRE METROPOLITAIN DE PORTO MIEUX ADAPTE A LA REALITE URBAINE.....54

1 1 ^{er} scénario : L'élargissement des limites administratives de l'Aire Métropolitaine de Porto	55
1.1 L'intégration de nouveaux <i>municípios</i> dans l'aire métropolitaine de Porto : une démarche simple.....	55
1.2 L'intégration à l'aire métropolitaine de Porto : Quels avantages pour les <i>municípios</i> ?.....	56
1.3 La délimitation du nouveau périmètre à adopter	56
1.4 Des compétences renforcées.....	57
1.4.1 Vers des outils d'aménagement stratégiques pour une meilleure réponse aux enjeux métropolitains	58
1.4.2 Quelles sont les compétences métropolitaines ?.....	58
1.5 Pour un renforcement de la gouvernance métropolitaine et une avancée démocratique de la métropolisation au Portugal	59
1.6 Vers un meilleur financement métropolitain	60
1.7 Récapitulatif du 1 ^{er} scénario	61
2 2 ^{ème} scénario : Les régions administratives pour répondre aux enjeux métropolitains	62
2.1 Le territoire métropolitain à l'échelle régionale	62
2.1.1 Le débat de la régionalisation à relancer	62
2.1.2 Une structure administrative déjà existante à l'échelle régionale	63
2.1.3 Un document de planification stratégique pour un développement homogène	64
2.1.4 Un sentiment d'appartenance régionale	64
2.2 Vers quelle forme de gouvernance à l'échelle régionale ?	65
3 3 ^{ème} Scénario : Vers des nouvelles formes d'interterritorialité.....	67
3.1 L'association intermunicipale : Vers des projets de territoire plus cohérents ?	67
3.2 L'étude de l'Inter-SCOT de la métropole lyonnaise : Un exemple à considérer pour la métropolisation de Porto ?.....	69
4 Récapitulatif des trois scénarii.....	71

Conclusion.....	73
------------------------	-----------

Bibliographie.....	74
---------------------------	-----------

Table des illustrations	76
--------------------------------------	-----------

Table des matières	77
---------------------------------	-----------

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
CARRIERE Jean-Paul

JACQUES Chloé
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2010-2011

Le développement de la métropolisation au Portugal : Quels périmètres et quelles gouvernances pour les *áreas metropolitanas* ?

Résumé :

L'ensemble des pays européens sont actuellement confrontés aux enjeux de la dynamique de mondialisation. A l'échelle plus fine de la ville, la métropolisation désigne un processus de mutation, à la fois fonctionnel et spatial, qui résulte principalement de la mondialisation des économies. En tant que pays européen, le Portugal est aussi soumis au même processus de métropolisation.

La métropolisation développe des nouveaux modes de vie qui produisent un territoire vécu et pratiqué au quotidien par la population métropolitaine. Il s'observe alors la naissance de nouveaux terrains d'actions qui s'affranchissent progressivement des limites administratives territoriales, en vue d'une meilleure gestion et d'un aménagement adapté à ces nouvelles réalités spatiales (Carrière, 2010).

À travers cette étude sur le développement de la métropolisation au Portugal, nous recherchons le territoire cohérent pour répondre aux défis posés par la métropolisation de Porto, notre cas d'étude. Les périmètres métropolitains administratifs de Porto sont remis en question face à la pratique du territoire par la population. Le territoire vécu est étudié grâce aux déplacements pendulaires effectués entre les municipalités concernées par l'aire métropolitaine.

L'objectif de ce travail de recherche est de définir le périmètre de l'aire métropolitaine de Porto le plus adapté pour maîtriser le processus de métropolisation. La création de nouveaux systèmes de gouvernance doit accompagner l'émergence de ce nouveau territoire métropolitain, renforçant ainsi les compétences de la structure administrative métropolitaine.

Mots clés : Métropolisation, Portugal, Porto, *Área Metropolitana do Porto*, aire métropolitaine, région métropolitaine, gouvernance, déplacements pendulaires, polycentrisme.