



Les métropoles : apports et limites pour les territoires

Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage

2019-24

NOR : CESL1100024X

mercredi 23 octobre 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 23 octobre 2019

LES MÉTROPOLES : APPORTS ET LIMITES POUR LES TERRITOIRES

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par

M. Yann Lasnier et Mme Dominique Riquier-Sauvage

Au nom de la

Section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 janvier 2019 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés : *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*. La section de l'aménagement durable des territoires présidée par Mme Éveline Duhamel a désigné M. Yann Lasnier et Mme Dominique Riquier-Sauvage comme rapporteurs.

AVIS	7
Introduction	12
I - CONSTATS : UNE TRES GRANDE DIVERSITE DES METROPOLES EN FRANCE	13
A - Définitions : métropolisation, métropoles de fait et au sens institutionnel	13
B - Des évolutions divergentes des métropoles en matière de démographie et d'emploi	15
C - Disparités des prix immobiliers et contrastes sociaux devant l'accès aux services	16
1. Hétérogénéité très grande des prix immobiliers et difficultés à se loger	16
2. Contrastes sociaux entre ménages très riches et très pauvres	16
3. Accessibilité et accès à des ressources diversifiées	17
D - Des enjeux urbanistiques, de mobilité et environnementaux considérables	17
E - Des interactions diverses avec les autres territoires	19
1. Des métropoles au rayonnement inégal et des interactions multiples	19
2. Risques de concurrence, inégalités territoriales, sentiment de déclassement	20
II - PRECONISATIONS	21
A - AXE 1 : AMELIORER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITE TERRITORIALE	21
B - AXE 2 : PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE	24
C - AXE 3 : RECONSTRUIRE UNE DYNAMIQUE FORTE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PILOTEE PAR L'ETAT ET LA REGION	27
D - AXE 4 : FAVORISER UN URBANISME PLURIEL INTEGRANT PLUS ET MIEUX LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE	30
E - AXE 5 : ORGANISER UN DEVELOPPEMENT COORDONNE DE TRANSPORTS DURABLES AUX DIVERSES ECHELLES TERRITORIALES	33
Conclusion	36

DÉCLARATIONS/ SCRUTIN	37
RAPPORT	59

Introduction	60
---------------------	-----------

I - METROPOLES : DE QUOI PARLE-T-ON ?	60
--	-----------

A - De la ville à la métropole ?	60
---	-----------

1. La ville, une plaque-tournante pour les échanges	60
2. Paris et le désert français : les métropoles d'équilibre	61
3. Un instrument pour inscrire la France dans la mondialisation	62

B - Métropolisation et métropoles	62
--	-----------

1. Définitions	62
2. Un cadre juridique composite issu de lois successives	67
3. La gouvernance des métropoles	70
4. Quelle place pour le suffrage universel direct ou indirect ?	73
5. Des éléments caractéristiques des métropoles	75
6. Les nouvelles métriques du monde	78

II - DES METROPOLES AUX APPORTS TRES DIVERSIFIES : DES TERRES DE CONTRASTES.....	80
---	-----------

A - Des dynamiques démographiques contrastées	80
--	-----------

1. Des évolutions démographiques différenciées au sein des métropoles et entre elles	81
2. Soldes naturels positifs mais soldes migratoires contrastés	82
3. Un risque d'assèchement de territoires environnants par certaines métropoles?	83

B - Importance et hétérogénéité des dynamiques de développement économique et d'emploi dans les métropoles	84
---	-----------

1. Des atouts des métropoles en matière de développement économique et d'emploi	84
2. Des évolutions différenciées des métropoles en termes d'économie et d'emploi	85

C - Éducation, formation, recherche.....	89
---	-----------

D - Urbanisme : apports et limites.....	93
--	-----------

1. L'urbanisme dans les métropoles	93
2. Les enjeux de demain en matière d'urbanisme	97
3. Un autre enjeu majeur : la co-construction de la ville avec la participation des citoyennes et des citoyens	98

E - Le logement : des particularités dans les métropoles	99
---	-----------

F - Vie et cohésion sociale.....	101
---	------------

1. Voisinage de populations favorisées et défavorisées, gentrification et structure en sablier versus mixité sociale	101
2. Quelle place pour les familles, les jeunes, les personnes âgées et les « travailleuses et travailleurs clés » ?	103

3. Lien social, accès aux services publics et privés, place des associations et participation citoyenne	106
G - Environnement et écologie	109
1. Constat : les villes de plus en plus difficiles à vivre	109
2. La « couverture verte » des métropoles	110
3. La biodiversité	111
4. Autres nuisances	112
5. Les éco-quartiers	113
H - Mobilités et plan de déplacements : l'importance des flux entre les territoires.....	114
1. Des situations contrastées entre les centres des métropoles et leurs périphéries plus lointaines	114
2. Un changement de mode de transport complexe à réaliser	117
3. La métropolisation, inégalités renforcées ou éléments de solutions ?	118
4. Les questions liées aux mobilités et à la métropolisation	119
I - Les métropoles : territoires d'intelligences ?	120
J - Culture, rayonnement culturel et tourisme	122
K - Sport et santé.....	125
1. La Métropole ; un espace de pratique sportive ?	125
2. La qualité de l'air : un enjeu pour les métropoles	126
III - INTERAGIR AVEC LES TERRITOIRES	127
A - Quels liens avec les divers types de territoires ?	127
1. Péri-urbanité et banlieue, deux notions qui méritent d'être mieux définies dans leurs différences et leurs similitudes	127
2. Les villes moyennes	130
3. Les territoires ruraux	134
B - Des interactions diversifiées selon les métropoles et les territoires ..	136
1. Interactions entre les métropoles et d'autres territoires et "communautés de destin"	136
2. Des performances et des effets de diffusion sur les territoires alentour très variables selon les métropoles	137
3. Des relations qui ne sont pas univoques	137
4. Des possibilités de développement pour tous les territoires et des dynamiques plus larges	138
C - Concurrence ou complémentarité avec d'autres niveaux de collectivités ?	139
1. Métropoles et régions, des compétences économiques proches ?	140
2. Métropoles et départements, des périmètres interpénétrés ?	141
3. Communes et intercommunalités : quelles articulations ?	142
4. Des conditions de réussite à prendre en compte	144
Conclusion	147

ANNEXES**151**

N°1 Composition de la Section de l'aménagement durable des territoires à la date du vote.....	152
N°2 Liste des personnes auditionnés	154
N°3 : Liste des 22 métropoles françaises au 1er janvier 2019	156
N°4 : Qu'est-ce qu'une métropole au sens du texte en vigueur ?	158
N°5 : éléments sur les évolutions de l'urbanisme en France	159
N°6 : Des visions stratégiques	161
N°7 : Dynamisme migratoire des métropoles et échanges avec les autres territoires	163
N°8 Bibliographie.....	164
N°9 Table des sigles	168
N°10 Notes de fin de document	170

Avis

Présenté au nom de la Section de l'aménagement durable des territoires

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 153 voix contre 1 et 17 abstentions.

LES MÉTROPOLIS : APPORTS ET LIMITES POUR LES TERRITOIRES

M. Yann Lasnier et Mme Dominique Riquier-Sauvage

Synthèse de l'avis

Les métropoles sont de grandes villes qui concentrent populations, emplois et activités économiques liées notamment à des fonctions de création, de commandement et de recherche/innovation. Parmi les critères pouvant les distinguer, figurent la présence sur leur territoire d'établissements d'enseignement supérieur, l'importance de la population étudiante et diplômée et l'influence des villes en matière d'emploi sur les territoires proches.

Le fait métropolitain est à distinguer des métropoles au sens juridique. La loi du 16 décembre 2010 et plusieurs lois de décentralisation ont abouti à la mise en place au 1er janvier 2019 de 22 métropoles en France. En découlent divers statuts qui distinguent, outre la métropole du Grand Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, les métropoles aux statuts particuliers du Grand-Paris et d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que des métropoles de droit commun.

29 % de la population de notre pays résident dans ces 22 métropoles sur 2 % de la superficie du territoire national. Si toutes ont un solde naturel positif lié à la jeunesse de leur population, leurs évolutions démographiques et en termes d'emploi sont hétérogènes. Ainsi, 5 métropoles de l'ouest et du sud de la France (Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes, Toulouse) sont en fort accroissement démographique et leurs aires urbaines connaissent, sur la période 1975-2012, une croissance de l'emploi très forte. Mais à Montpellier, cette croissance de l'emploi n'a pu suffire face à l'augmentation de la population active, engendrant un taux de chômage élevé. D'autres métropoles ont un accroissement de la population et de l'emploi inférieur à la moyenne nationale. Ces différences tiennent pour partie à des effets de spécialisation économique et d'appartenances macro-régionales. La métropolisation s'inscrit donc dans des phénomènes géographiques, démographiques et économiques plus larges, qu'elle n'infléchit guère. Des métropoles partagent, selon le Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET), leur dynamique de croissance avec les territoires voisins, d'autres moins.

Résident dans les métropoles, à la fois, une grande partie de la population pauvre et des ménages au niveau de vie élevé. L'Île-de-France et une dizaine de métropoles concentrent l'essentiel des difficultés persistantes d'accès au logement dans l'hexagone. Les métropoles ont un réseau de transports en commun important mais souvent saturé, et favorisent l'essor des mobilités douces (vélo, marche à pied). Le prix élevé de l'immobilier conduit une partie des personnes qui y travaillent à résider en périphérie et la prédominance de « l'autosolisme » pour sa desserte engendre des nuisances. Face aux enjeux environnementaux, incontournables, les métropoles commencent à agir.

Avoir le statut de métropole permet de changer de dimension en termes de gouvernance, de moyens, et favorise la visibilité. Mais la montée en puissance de métropoles en France s'est accompagnée d'un sentiment d'accroissement des inégalités territoriales. L'amélioration de la coopération entre les métropoles et les autres territoires est un impératif.

Pour favoriser un développement durable, équilibré et coordonné du territoire, s'appuyant notamment sur les métropoles, le CESE formule un ensemble de préconisations articulées en cinq axes :

AXE 1 : AMELIORER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITE TERRITORIALE

Préconisation 1 :

Le CESE préconise de donner un caractère obligatoire à la réunion de la conférence métropolitaine des maires des communes membres au moins deux fois par an, en lui confiant la mission de veiller à l'équilibre territorial.

Il appelle également à ne pas remettre en cause les modalités de création et d'exercice des conseils de développement, un texte législatif ou réglementaire pouvant préciser leur composition, leurs règles de fonctionnement et les moyens minimums mis à leur disposition. Une évaluation doit permettre de déterminer les modalités d'un fonctionnement optimal. Il conviendra de veiller à y associer la société civile organisée et l'expression citoyenne.

Le CESE appelle aussi à favoriser la parité au sein de la conférence métropolitaine et du conseil de développement des métropoles.

Préconisation 2 :

Créer les conditions d'une meilleure coopération entre les métropoles et leurs territoires en proximité d'interaction (villes moyennes, espaces ruraux) par la conclusion de contrats de réciprocité, en inscrivant cet impératif dans la loi.

AXE 2 : PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE

Préconisation 3 :

Affirmer le rôle de la région en qualité de cheffe de file du développement économique sur le territoire, en collaboration avec les autres collectivités, dont les métropoles.

Préconisation 4 :

Accélérer très fortement le développement du très haut débit dans tous les territoires et lutter contre « l'illectronisme » par un plan national de formation et d'accompagnement des populations.

AXE 3 : RECONSTRUIRE UNE DYNAMIQUE FORTE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Préconisation 5:

Amplifier la péréquation et les politiques nationales d'aménagement des territoires au bénéfice de ceux qui sont le plus en difficulté. Renforcer la solidarité au sein des métropoles ainsi qu'à l'égard des territoires avoisinants

Synthèse de l'avis

Préconisation 6 :

En s'appuyant sur un diagnostic partagé de la situation du territoire pour construire un projet collectif, ainsi que sur les acteurs et actrices locaux, favoriser la dynamisation durable du tissu économique des territoires dans les secteurs :

- industriel, en amplifiant considérablement les moyens du plan 136 Territoires d'Industrie et l'économie de la transition énergétique ;
- des activités agricoles, commerciales, artisanales et de services relevant de l'économie de proximité, en favorisant leur installation ou leur développement pertinent et en promouvant chaque fois que possible la relocalisation, les circuits de proximité et l'économie circulaire ;
- social, en faisant du vieillissement un atout dans une logique d'économie de proximité et de la jeunesse, une chance pour le développement local ;
- touristique et culturel, dans une optique de valorisation des territoires.

Préconisation 7 :

Renforcer et améliorer l'accès aux services publics via un moratoire sur leur fermeture et instaurer un « panier » minimum de services publics pour toutes et tous.

AXE 4 : FAVORISER UN URBANISME PLURIEL INTEGRANT PLUS ET MIEUX LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

Préconisation 8 :

Avant d'ouvrir à l'urbanisation, réaliser un véritable diagnostic urbain en étudiant en priorité la possibilité de "reconstruire la ville sur la ville". Limiter l'étalement urbain en incitant à la requalification prioritaire des friches (industrielles, portuaires, commerciales, etc.) ainsi que des anciennes Zones d'aménagement concerté (ZAC), et en promouvant une densification raisonnée.

Préconisation 9 :

Favoriser dans les métropoles la mixité fonctionnelle, générationnelle, économique et sociale, en renforçant le nombre des logements intermédiaires, qui permettent notamment d'accueillir des ménages des classes moyennes, et en continuant de promouvoir le logement social par des financements pérennes et des interventions volontaristes des pouvoirs publics, en particulier sur la maîtrise du foncier.

Préconisation 10 :

Favoriser la cohérence des actions entre l'Etat et les divers niveaux de collectivités territoriales en harmonisant les indicateurs de suivi des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et mettre en place un suivi cohérent de leur mise en œuvre entre l'Etat et les régions ainsi qu'au sein de celles-ci.

Dans les métropoles, faire évoluer et concevoir l'urbanisme pour réduire les risques liés au changement climatique et améliorer la résilience.

AXE 5 : ORGANISER UN DEVELOPPEMENT COORDONNE DE TRANSPORTS DURABLES AUX DIVERSES ECHELLES TERRITORIALES

Préconisation 11 :

Dans les métropoles et les territoires environnants, amplifier les plans de développement des mobilités douces sécurisées (marche à pied, vélo) et poursuivre le développement des transports en commun de proximité, le cas échéant en sites propres. Définir un plan de transports partagé entre le Conseil régional et les métropoles de son territoire.

Préconisation 12 :

Dans le périurbain, promouvoir l'intermodalité (dont le fluvio-maritime) et mettre en place, en complémentarité avec les services ferroviaires, des lignes d'autocar reliées aux gares TER ou RER, favoriser l'autopartage et le covoiturage.

Préconisation 13 :

Prévoir des contrats de déplacements dans les Plans de Mobilité (PDM) impliquant les organisations représentatives des employeurs et des salariés, femmes et hommes, et les branches professionnelles.

Préconisation 14 :

Promouvoir le développement du télétravail et la création de bureaux des temps pour limiter les déplacements et favoriser leur étalement dans le temps.

Introduction

Les métropoles sont de grandes villes qui concentrent populations, emplois et activités de création, de commandement et de recherche.

Présentées par nombre d'économistes comme un vecteur privilégié de croissance, d'innovation et d'inscription dans la mondialisation, sans pour autant faire la démonstration de cet état de fait, elles suscitent l'intérêt, attirent, voire fascinent. Mais la création de métropoles en France et la montée en puissance de certaines d'entre elles ont contribué à nourrir dans l'esprit d'une partie de la population, le sentiment d'un accroissement des inégalités territoriales et du primat de l'urbain.

Les situations apparaissent toutefois diverses selon qu'il s'agit d'une part du fait métropolitain, polarisation des populations et des richesses par les plus grandes villes constaté dans nombre de pays, ou d'autre part de métropoles au sens institutionnel du terme, apparu en France à partir du début des années 2010.

Cet avis et le rapport qui l'accompagne visent à appréhender les apports des métropoles aux territoires ainsi que leurs limites.

Après une approche des concepts de métropolisation et de métropoles, qui fait apparaître des diversités de statuts entre les 22 métropoles existant aujourd'hui dans notre pays, cet avant-projet d'avis souligne les évolutions divergentes des métropoles en matière de démographie et d'emploi. Il pointe l'ampleur des disparités existant entre elles devant les difficultés à se loger et l'importance des contrastes sociaux en leur sein. Du fait de leur taille et de leur population, les métropoles connaissent par ailleurs des enjeux urbanistiques, de transport et environnementaux très importants. Les rapports et les interactions avec leurs territoires d'influence sont également primordiaux.

Sur la base de ces constats présentés dans le rapport associé à l'avis, le CESE formule des préconisations articulées en cinq axes. Celles-ci visent à améliorer la gouvernance des métropoles pour mieux prendre en compte la diversité territoriale et à conforter une logique de coopération des métropoles avec les divers échelons territoriaux. Elles tendent par ailleurs à promouvoir un développement équilibré du territoire et à renforcer la dynamique d'aménagement du territoire impulsée par l'État et par la Région. Elles s'attachent également à encourager un urbanisme métropolitain qui intègre mieux la dimension environnementale dans une logique de développement durable, ainsi qu'à organiser un développement coordonné des transports aux diverses échelles territoriales.

I - CONSTATS : UNE TRES GRANDE DIVERSITE DES METROPOLES EN FRANCE

A - Définitions : métropolisation, métropoles de fait et au sens institutionnel

La métropolisation est un phénomène de **polarisation des populations et des richesses par les plus grandes villes**, constaté dans nombre de pays, en lien avec la mondialisation de l'économie, sa tertiarisation, sa dématérialisation et la recherche d'innovation.

Les **métropoles** sont de **grandes villes qui concentrent populations, emplois et activités liées notamment à des fonctions de création, de commandement et d'innovation**. Elles s'inscrivent dans des réseaux de relations et d'échanges notamment avec d'autres grandes villes.

Parmi les critères qui peuvent distinguer celles-ci, figurent la présence sur leur territoire d'établissements d'enseignement supérieur et l'importance de la population étudiante. Ainsi, en 2014, **les 22 métropoles françaises, où résident 29 % de la population de notre pays sur 2 % de sa superficie, accueillent 69 % des étudiantes et étudiants**. Paris et Lyon ont la population étudiante la plus nombreuse, tandis que Rennes, Nancy et Montpellier présentent le ratio nombre d'étudiantes/étudiants rapporté à la population le plus élevé. Les métropoles présentent une forte proportion de personnes diplômées et concentrent des emplois relevant des **fonctions** dites "**métropolitaines**" (conception recherche, prestations intellectuelles, commerces inter-entreprises, gestion, culture-loisirs). La métropole parisienne regroupe 24 % des effectifs nationaux de ces emplois en 2013.

Un autre critère est **l'influence des villes en matière d'emploi** sur les territoires proches. L'INSEE combine pour l'approcher plusieurs indicateurs statistiques. Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant un bâti continu (sans rupture de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitantes/habitants. Un pôle urbain comprend une ville centre et sa périphérie. Un **grand pôle urbain** est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain.

Une **grande aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un "grand pôle urbain" et de communes "attirées" par celui-ci au sens où au moins 40 % de leur population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci.

L'INSEE distingue, parmi les aires urbaines de l'hexagone, 12 aires qualifiées de "métropolitaines" (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier) car chacune accueille plus de 500 000 habitantes ou habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions métropolitaines. 29 autres aires urbaines sont qualifiées de "grandes aires" car elles comptent plus de 200 000 habitantes ou habitants et contribuent à structurer le territoire.

Le fait métropolitain est à distinguer des métropoles au sens juridique du terme (ce qui entraîne parfois des confusions). La loi du 16 décembre 2010, puis plusieurs lois de décentralisation, ont abouti à la mise en place institutionnelle au 1er janvier 2019, de **22 métropoles en France**.

En résultent différents statuts, distinguant principalement : la métropole du Grand Lyon, collectivité territoriale à statut particulier; les métropoles aux statuts particuliers du Grand-Paris et d'Aix-Marseille-Provence, et des **métropoles de droit commun**. Figurent parmi ces dernières, depuis la loi du 27 janvier 2014 : Bordeaux Métropole, Brest Métropole, la Métropole européenne de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la Métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, l'Eurométropole de Strasbourg et Toulouse Métropole. La loi du 28 février 2017 a modifié les conditions de création d'une métropole et a permis à sept nouvelles villes (Saint-Etienne, Toulon, Dijon, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand et Metz) d'accéder à ce statut.

Une métropole française au sens institutionnel est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Peuvent désormais accéder au statut de métropoles :

- les EPCI qui, à la date de création de la métropole, forment un ensemble de plus de 400 000 habitantes/habitants ;
- les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitantes/habitants comprenant, dans leur périmètre, le chef-lieu de la région ;
- les EPCI de plus de 250 000 habitantes/habitants ou comprenant dans leur périmètre au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitantes/habitants.

Si l'approche socio-économique des métropoles se fonde sur des critères quantifiés de concentration du bâti, de population et d'emplois, **leur statut repose sur des critères élargis**. Ainsi, dans l'hexagone, *"17 villes forment le centre d'unités urbaines de plus de 500 000 habitants. Parmi elles, deux, Avignon et Douai-Lens, n'ont pas le statut administratif de métropole, alors que Brest, dont l'aire urbaine est de taille plus modeste, a acquis ce statut"*¹. **Les périmètres** des métropoles au sens institutionnel, qui résultent notamment d'accords entre collectivités, **diffèrent** aussi de ceux des études socio-économiques, et notamment des très grandes aires urbaines.

Prises individuellement, les métropoles françaises au sens institutionnel ont, hormis Paris, une population et un rayonnement international modestes au regard des grandes villes du monde. Toutefois, selon le sociologue Pierre Veltz, **la France entière**, avec ses métropoles fonctionnant en réseau autour de sa capitale, formerait **une métropole unique** répondant aux nouvelles "métriques du monde".

B - Des évolutions divergentes des métropoles en matière de démographie et d'emploi

Les métropoles ont toutes un solde naturel (différence entre le nombre des naissances et celui des décès) **positif** lié à la **jeunesse de leur population**. Cet accroissement naturel est le **principal moteur de l'évolution démographique** de la plupart d'entre elles. Toutefois, **leurs soldes migratoires** (entendus comme la différence entre le nombre de personnes qui viennent y résider et celui de leurs habitantes/habitants les quittant pour d'autres territoires) **divergent** : six métropoles de l'ouest et du sud de la France (Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes, Toulouse et Lyon) ont, du fait de soldes migratoires très positifs, un accroissement démographique particulièrement élevé. Six autres (Saint-Etienne, Brest, Rouen, Nancy, Nice et Metz), en raison de soldes migratoires négatifs, ont des taux de variation annuels de population inférieurs à la moyenne nationale.

Le marché de l'emploi vaste et diversifié des métropoles est mis en avant par les économistes comme facteur d'attractivité pour les entreprises et les ménages.

Cependant, sur la période 1975-2012, **les évolutions ont été très contrastées entre les métropoles au regard de ce critère**. Selon le CGET, cinq grandes aires urbaines du sud et de l'ouest de la France (Montpellier, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux) ont connu, sur la période, une croissance de l'emploi particulièrement forte. Dans d'autres grandes aires urbaines telles que Saint-Etienne, Rouen et Lille, l'accroissement de l'emploi a été plus faible qu'au niveau national, qui est de 0,57 %. **En outre, des aires urbaines plus petites, situées surtout au sud d'une ligne Cherbourg-Lyon, ont aussi connu une forte croissance de l'emploi.**

Dans certaines métropoles, **la croissance de l'emploi**, bien que forte, **n'a pu suffire devant l'augmentation de la population active**. C'est notamment le cas à Montpellier, où ce différentiel se traduit par un taux de chômage élevé au sens INSEE (17,4 % en 2013 selon *Métroscope*). **D'autres métropoles ont perdu de l'emploi**, ce qui génère un chômage important et la nécessité de se déplacer pour travailler : ainsi, *"les métropoles de Lille et Rouen comptent plus de 16 % de chômeurs et plus de 4 000 personnes vont chaque jour travailler dans le Grand Paris"*². D'autres questions sont posées notamment sur la qualité des emplois créés principalement dans les métropoles (emplois uberisés en particulier).

Il apparaît donc que **toutes les métropoles ne sont pas en position favorable au regard de l'emploi mais seulement certaines d'entre elles**. Leur situation respective s'explique pour partie par des effets de **spécialisation économique et de dynamiques macro-régionales** qui vont au-delà des seules métropoles.

C - Disparités des prix immobiliers et contrastes sociaux devant l'accès aux services

1. Hétérogénéité très grande des prix immobiliers et difficultés à se loger

Les niveaux des prix immobiliers varient fortement selon les métropoles. Il faut selon le CGET, dans la métropole du Grand Paris, 30 ans à un ménage de 3 personnes avec un revenu proche de la médiane locale pour acquérir un T3 de 65m², 19 ans dans celle de Nice Côte d'Azur, mais 12 ans à Toulouse et 11 à Rennes. **Le niveau des loyers varie aussi dans le parc privé**, avec un ratio de plus de un à deux entre les métropoles de Rennes, Brest, Nancy et Strasbourg, où il est modéré, et Paris, où il est le plus élevé. **Les difficultés d'accès au logement social sont très fortes dans la région capitale et les grandes agglomérations du littoral méditerranéen** ; cela s'explique, en Île-de-France où le parc social représente plus de 25 % des résidences principales, par une demande de logement social très forte, et dans les métropoles du littoral méditerranéen, par un parc social trop peu développé (moins de 15 % des résidences principales) pour répondre aux besoins.

La concentration géographique des recours déposés au titre du Droit au logement opposable (Dalo) est un indicateur des contrastes entre les métropoles et les départements où elles se situent quant aux difficultés persistantes d'une partie de la population à accéder au logement. En 2016, d'après le comité de suivi de la loi Dalo, 59,5 % des recours amiables Dalo au niveau national (51 245 sur 86 077), ont été déposés dans les huit départements franciliens, alors que l'Île-de-France représente moins de 19 % de la population de l'hexagone. 10 autres départements, « *tous des départements de grande métropole* » ont enregistré plus de 1000 recours³.

Ainsi, **outre l'Île-de-France**, qui connaît des difficultés d'accès au logement particulièrement marquées, **une dizaine de métropoles concentre l'essentiel des difficultés persistantes d'accès au logement dans l'hexagone**. Ce n'est pas le cas de toutes les métropoles : Rennes, entre autres, n'a pas les mêmes difficultés.

2. Contrastes sociaux entre ménages très riches et très pauvres

Alors que les métropoles sont supposées être des lieux de croissance et d'attractivité, pauvreté et contrastes sociaux sont particulièrement importants dans les plus grandes aires urbaines de l'hexagone. Ainsi, selon l'INSEE, en 2012, " *77 % de la population pauvre résident dans les 230 grandes aires urbaines de l'hexagone, dont 65 % dans les grands pôles urbains et 20 % dans l'aire urbaine de Paris.* () *Le taux de pauvreté est le plus important dans les villes-centres des plus grandes aires urbaines.* () **La géographie des niveaux de vie fait apparaître des niveaux plus élevés () dans les grandes aires urbaines, dont celle de Paris, celles autour des grandes capitales régionales et le long de la frontière franco-suisse** ".

Beaucoup des 1296 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) de l'hexagone sont situés dans des métropoles : ainsi, 32 % de la population des QPV résident dans l'agglomération parisienne et 38 % dans les aires urbaines de plus de 200 000 habitantes/habitants⁴. Les métropoles de Metz et Nancy concentrent respectivement 43 % et 68 % de la population en QPV de leur département⁵.

La taille des métropoles, vastes ensembles de communes et de populations, comporte, de manière plus générale, un risque de fragilisation du lien social.

3. Accessibilité et accès à des ressources diversifiées

Les métropoles, dont beaucoup sont des chefs-lieux de région et certaines de département, sont **relativement bien pourvues en services publics et privés**, avec des centres en général mieux dotés que leurs périphéries. En matière de santé, elles ont une image de densité de services médicaux (hôpitaux et médecine spécialisée) satisfaisante mais la problématique des déserts médicaux touche des parties de certaines métropoles. Région parisienne et agglomérations importantes sont aussi au nombre des territoires les moins bien dotés en équipements sportifs⁶. Quant aux commerces, l'INSEE relève que l'emploi salarié a progressé en moyenne dans les commerces de centre-ville sur la période 2004-2014 dans les grandes métropoles régionales (aires urbaines de plus de 500 000 habitantes/habitants), alors qu'il a diminué dans les aires urbaines moyennes ou petites⁷. Cela n'empêche pas certaines métropoles de connaître des phénomènes de relative déprise commerciale.

Des métropoles, parmi lesquelles par exemple Dijon, Lyon ou Saint-Etienne, figurent parmi les pionnières en matière de " territoires intelligents", dont l'essor suppose un pilotage et un accompagnement de la population aux usages du numérique. Nombre de métropoles, telles Lyon, Bordeaux, Lille ou Nantes, développent des politiques culturelles et touristiques associant construction de monuments emblématiques, soutien à des équipements culturels et organisation d'événements culturels et festifs.

Les relations entre un centre disposant de certains services et une périphérie moins bien dotée ne sont pas l'apanage des métropoles : des "villes-mères" existent à diverses échelles dans nombre de territoires, et notamment dans les Outre-mer, dont certains centres urbains importants regroupent une grande part de la population.

D - Des enjeux urbanistiques, de mobilité et environnementaux considérables

Par la loi Maptam du 27 janvier 2014, les métropoles sont devenues compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elles peuvent participer à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain. Un territoire métropolitain peut être découpé en plusieurs Scot indépendants les uns des autres, intégrant ou non la ville centre. Un SCoT métropolitain favorise toutefois la cohérence de l'aménagement du territoire à une bonne échelle.

Le développement nécessaire des villes pour répondre notamment aux besoins en logements, en équipements publics, en locaux tertiaires, en logistique, devra pour

l'essentiel dans les années à venir être guidé par la préoccupation de remobiliser les friches urbaines, de limiter l'artificialisation des sols, de protéger les terres agricoles et les paysages mais aussi de ne pas creuser les inégalités territoriales, sociales et générationnelles. Cela suppose de soutenir l'innovation en matière d'urbanisme et d'architecture pour aller dans ce sens (densification raisonnée et intégration du besoin de nature).

Les métropoles sont dans une situation particulière au regard des mobilités : leur densité favorise en effet l'existence en leur sein d'un important réseau de transports en commun, et leur attractivité suppose une bonne connectivité avec le reste du territoire français, voire avec l'international. Dans les pôles urbains des métropoles, la grande majorité de la population a accès à au moins un mode de transport en commun à une relative proximité (moins d'un kilomètre) de son domicile. Se pose toutefois la question de la saturation des transports collectifs. On peut constater le manque de cohérence de certains plans de transport intra ou infra régionaux qui ne répondent pas correctement aux exigences de déplacements des populations en périphérie des métropoles. De plus, les politiques alternatives de transports publics se heurtent à des problèmes importants de coûts, de manques d'investissements et de dotations.

Le recours au vélo s'est accru pour les déplacements quotidiens de relative proximité et les métropoles mettent en œuvre des politiques favorisant son essor. Si Strasbourg, capitale française du vélo, est en pointe en ce domaine, les métropoles françaises ont un grand potentiel de développement des modes actifs comme le vélo ou la marche à pied.

Toutefois, les coûts élevés de l'immobilier conduisent une partie de la population travaillant dans les métropoles à résider dans des périphéries souvent lointaines. Cela contribue à l'étalement urbain, à l'artificialisation des sols et leur desserte repose surtout sur l'automobile. Les prix d'achat et d'entretien des automobiles, le coût des carburants, grèvent le budget de nombreux ménages et notamment ceux à revenus moyens ou modestes résidant dans le périurbain. La persistance de la prédominance de l'automobile avec en moyenne une seule personne (1,1) à bord et 4 places inutilisées, est responsable de nombreux embouteillages, de pollutions et cependant incite toujours à agrandir et à créer de nouvelles infrastructures. En matière de fret, les distances parcourues dans les métropoles et à leur périphérie tendent aussi à s'allonger. Cela a des incidences fortes sur les flux de véhicules utilitaires au sein des métropoles, engendrant des effets induits négatifs (externalités) et des coûts collectifs importants.

La question de la vulnérabilité des métropoles face aux enjeux environnementaux constitue désormais un enjeu incontournable. Dans un avis récent⁸, le CESE considérant l'ensemble des impacts environnementaux en cours et à venir, explique que nos agglomérations pourraient devenir difficilement vivables dans les prochaines décennies : risques de ruptures dans l'approvisionnement alimentaire d'ici à 2050, températures toujours plus extrêmes ou encore augmentation des risques d'inondations ne sont que quelques exemples des défis qui attendent les urbaines/urbains. Les questions de la nature en ville, du renforcement de la biodiversité, de la désartificialisation des sols, de la relocalisation de la production agricole et de l'adaptation des villes au changement climatique ne peuvent plus être

renvoyées à demain, car elles conditionnent désormais la vie des générations présentes. Les métropoles constituent un échelon administratif à mettre au profit de la construction de cette résilience. D'une façon générale, les métropoles ont pris conscience de l'enjeu et commencent à agir en matière d'environnement et de changement climatique et leurs capacités d'ingénierie leur donnent pour ce faire des moyens importants. Les villes, et notamment les très grandes villes, échangent aussi en ce sens des retours d'expérience via des réseaux comme le *Cities Climate Leadership Group C40* qui réunit 85 villes du monde sur le changement climatique.

E - Des interactions diverses avec les autres territoires

1. Des métropoles au rayonnement inégal et des interactions multiples

Le phénomène métropolitain est présenté par nombre d'analystes notamment économiques, comme une nécessité pour favoriser l'inscription de notre pays dans la mondialisation et comme un vecteur privilégié de croissance et d'emploi. Laurence Fortin, vice-présidente de la région Bretagne et présidente de la commission aménagement du territoire de Régions de France, note que l'attractivité d'une métropole peut déterminer certaines décisions d'investissements internationaux pour lesquelles la concurrence jouerait moins avec d'autres territoires non métropolitains qu'avec des métropoles d'autres pays, au bénéfice de la France et de la région concernée.

Laurent Davezies et Magali Talandier, économistes, ont mis en lumière les effets induits positifs que peuvent avoir l'Île-de-France et de grandes métropoles sur d'autres territoires, et qualifient de "systèmes productivo-résidentiels", les interdépendances qui les relient. Jouent en ce sens les mobilités de diverses catégories de personnes (déplacements entre le lieu de travail et le lieu de domicile, mais aussi de loisirs et à l'heure de la retraite), qui contribuent à des transferts de richesses entre territoires. En raison de l'importance des emplois publics, de la redistribution publique et des transferts sociaux en France, une partie des cotisations sociales et des impôts est aussi prélevée dans des territoires qui diffèrent de ceux où ils sont dépensés. La capacité des métropoles à diffuser leurs dynamiques d'emploi et à entraîner les territoires environnants n'est toutefois pas une règle générale. Selon le CGET, des métropoles comme Lyon, Nantes, Aix-Marseille, Rennes ou Bordeaux, partageraient leurs dynamiques de croissance avec des zones d'emploi contigües. Ce serait moins le cas d'autres métropoles telles Lille et Toulouse ou Montpellier, dont les performances en termes de créations d'emploi sont supérieures à celles de leur région, mais dont les dynamiques "tireraient" relativement peu celles des territoires alentour⁹. D'autres encore, telles Nice et Rouen ou Strasbourg et Grenoble, auraient des dynamiques d'emploi faibles, peu favorables par rapport aux territoires environnants. Ainsi, selon le mot d'Hugo Bévort, directeur des stratégies territoriales au CGET, « *les effets induits des métropoles sur les territoires alentour, complexes et différenciés, ne se réduisent pas à des analyses binaires en termes d'effets*

d'entraînement ou de ruissellement sur leur environnement, ni à l'inverse de captation du développement par les métropoles ».

Ces relations ne sont pas non plus univoques. Certes, les personnes travaillant dans la métropole engendrent, par leur consommation, des recettes bénéficiant aux territoires alentour. Mais celles travaillant hors de la métropole, quand elles viennent y consommer pour leurs achats ou pour des activités de loisirs ou touristiques, contribuent aussi, par leurs dépenses, à la richesse métropolitaine.

2. Risques de concurrence, inégalités territoriales, sentiment de déclassement

La loi de Modernisation de l'Action publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, a fait naître des points de crispation potentiels entre régions et métropoles en matière de compétences économiques. Si la région est cheffe de file pour le développement économique, les métropoles disposent aussi de compétences en la matière. De manière générale, les concurrences sont aujourd'hui moindres avec les départements, le cas de Lyon et du département du Rhône étant sur ce plan atypique.

Le statut de métropole présente des avantages potentiels pour les territoires situés en son sein, qui ont pu inciter de grandes villes à adopter ce statut. Cela apporte une visibilité et une attractivité qui peuvent aider une ville à attirer des entreprises ou des événements. Les métropoles disposent de moyens financiers importants et des apports de la contractualisation avec l'Etat. Selon Olivier Landel, de France urbaine, leur budget moyen en euros par habitante/habitant est supérieur à celui des communes, deux fois celui des départements et quatre fois celui des régions. Une contractualisation spécifique avec l'État donne accès à une enveloppe de 150 millions d'€ pour les 15 premières métropoles et cela permet un fléchage des investissements de l'État vers les priorités stratégiques des territoires, notamment pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Passer en métropole permet aussi de changer de dimension en termes de gouvernance interne.

La création de métropoles en France et la montée en puissance de certaines d'entre elles se sont accompagnées **d'un sentiment d'accroissement des inégalités territoriales et/ou de décrochage** pour beaucoup de ménages habitant hors des métropoles. L'avis du CESE *Fractures et transition : réconcilier la France* note que ce ressentiment est partagé en particulier par nombre de personnes habitant des bourgs ruraux et des villes petites et moyennes, **avec une concentration des difficultés dans le quart nord-est et le centre** de la France.

La concentration de richesses multiples au sein des métropoles concourt à leur attractivité mais peut en parallèle engendrer des frustrations pour des personnes qui y résident et peinent à y avoir accès. Le maintien d'une mixité sociale sur les territoires périurbain et de banlieue ou la reconquête de cette dernière, quand elle a disparu, sont pour l'ensemble métropolitain des sujets structurants. La question de l'accès à la ville *via* les transports en commun est aussi un enjeu. Enfin, l'amélioration de la coopération entre les métropoles et les autres territoires est également un impératif.

II - PRECONISATIONS

A - AXE 1 : AMELIORER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITE TERRITORIALE

Les métropoles de droit commun disposent depuis la loi MAPTAM de compétences obligatoires en matière de développement et d'aménagement, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif et de gestion des déchets. S'y ajoutent des compétences facultatives.

Des instances territoriales utiles et efficaces

L'organe délibérant, composé d'élues/élus des communes membres, est le **"conseil de la métropole"**, dont le nombre de membres diffère selon le statut et la population. Sa présidente ou son président est élu au sein de l'organe délibérant.

Les règles pour élire les conseillères et conseillers communautaires ont été posées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillères et conseillers départementaux, municipaux et communautaires. Pour la première fois, en 2014, citoyennes et citoyens ont élu à l'aide d'un même bulletin de vote, leurs conseillers municipaux et leurs conseillers communautaires, femmes et hommes. Auparavant, elles et ils étaient désignés par les conseils municipaux. Cette élection, désormais au **suffrage universel direct**, vise à renforcer la légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre, parmi lesquels les métropoles.

Favoriser la participation

Une **"conférence métropolitaine"** réunit la présidente ou le président de la métropole et les maires des communes membres pour débattre de sujets métropolitains ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités.

Cette structure peut jouer un rôle important pour favoriser les échanges. Un risque existe en effet que les maires des petites communes peinent à faire entendre leur voix au sein de la métropole.

La participation citoyenne dans les métropoles est également un enjeu.

La taille des métropoles risque d'accentuer un sentiment d'éloignement des citoyennes et citoyens, en particulier pour les plus grandes d'entre elles.

Laurent Hénard, maire de Nancy, vice-président de la Métropole du Grand Nancy, président de la Commission "Développement économique, tourisme, commerce" de l'Association des maires de France (AMF) note que, dans les grandes villes, la maire ou le maire ne peut pas rencontrer chaque habitante ou habitant individuellement.

Mais des solutions existent pour permettre des échanges individuels ou collectifs. Outre des solutions telles que les réunions de quartiers, les permanences tenues par des élus/élus ou les adjointes ou adjoints de territoires, des instruments de

participation citoyenne favorisent l'implication et la consultation d'actrices/acteurs locaux et de la population : le **conseil de développement, organe consultatif**, permet de rassembler des personnalités issues des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs (société civile), ainsi que le cas échéant, des citoyennes et citoyens .

Depuis la loi NOTRe de 2015 (art. L.5211-10-1 du CGCT), le conseil de développement est en principe obligatoire et consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification qui en résultent ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI. Il peut aussi donner son avis ou être consulté sur toute autre question relevant de ce périmètre. Ce dispositif est une première avancée, le champ défini par la loi, large, s'accompagnant donc d'un droit d'autosaisine.

En revanche, le nombre des membres du conseil de développement, sa composition et les moyens mis à sa disposition par la collectivité, varient selon les territoires en fonction des choix faits lors de sa création et dépendent de la volonté politique qui y préside, la métropole fixant les modalités de désignation.

Le projet de loi Engagement & proximité adopté en Conseil des ministres le 17 juillet 2019 prévoit toutefois de rendre facultatifs les conseils de développement et de supprimer les points de la loi qui définissent les sujets de saisine du conseil de développement.

Développer dans les métropoles la participation citoyenne et celle des actrices et acteurs de terrain est un enjeu sur lequel des progrès restent nécessaires mais pour lequel il importe de ne pas remettre en cause des avancées récentes.

Ces instances sont en effet particulièrement indispensables à une période où les pouvoirs publics veulent favoriser la participation.

Préconisation 1 :

Le CESE préconise de donner un caractère obligatoire à la réunion de la conférence métropolitaine des maires des communes membres au moins deux fois par an en lui confiant la mission de veiller à l'équilibre territorial.

Il appelle également à ne pas remettre en cause les modalités de création et d'exercice des conseils de développement, un texte législatif ou réglementaire pouvant préciser leur composition, leurs règles de fonctionnement et les moyens minimums mis à leur disposition. Une évaluation doit permettre de déterminer les modalités d'un fonctionnement optimal. Il conviendra de veiller à y associer la société civile organisée et l'expression citoyenne.

Le CESE appelle aussi à favoriser la parité au sein de la conférence métropolitaine et du conseil de développement des métropoles.

Favoriser la réciprocité entre les territoires

La recherche de coopérations entre métropoles et territoires environnants est une opportunité qui importe pour les deux parties, dans une logique de complémentarité. Le dynamisme d'une métropole dépend en effet largement de celui des

intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, ne serait-ce que parce que la zone d'emploi où réside une partie des personnes travaillant au sein de la métropole s'étend souvent au-delà de ses limites administratives. Les métropoles ont par ailleurs entre autres besoin des entreprises sous-traitantes, des productions agricoles et des aménités y compris environnementales, offertes par les territoires proches.

Charles-Eric Lemaignan, 1er vice-président de l'Assemblée des Communautés de France (ADcF), conseiller métropolitain d'Orléans Métropole, pointe parmi les sujets au cœur des préoccupations des territoires, métropolitains ou non, quatre domaines pouvant donner lieu à des coopérations : il s'agit de la mobilité, de l'accès à la santé, du très haut débit et de l'accès aux services publics de proximité.

Des coopérations se développent effectivement sur le terrain. À titre d'exemples, le pôle métropolitain en partenariat entre Lyon, Saint Etienne et Vienne, a mis en place une tarification unique des transports (se rapprochant en quelque sorte du Pass Navigo en Île-de-France). En matière de logement, le contrat d'actions publiques signé entre le Premier ministre et le président de la Région Bretagne a acté une expérimentation pour que les quotas Pinel dédiés à Rennes Métropole puissent bénéficier de manière étendue à l'ensemble de la Bretagne. Une étude du CGET portant sur dix métropoles recense 180 coopérations interterritoriales les impliquant.

Les domaines d'application potentiels sont nombreux. A titre d'exemple, préserver la qualité d'une ressource rare comme l'eau au bénéfice de la population d'une métropole peut conduire à restreindre certains volets de développement dans des communes éloignées, ce qui pose la question des contreparties à prévoir pour ces communes rurales. Dans son « plan global en faveur des territoires ruraux » faisant suite au rapport de mission « Agenda rural » présenté par le Premier ministre le 20 septembre 2019, il est ainsi proposé de « donner un prix aux aménités environnementales » en s'appuyant, notamment, sur des contrats de réciprocité.

Ceux-ci peuvent favoriser dans un cadre contractuel, des relations plus harmonieuses et partagées entre la métropole et d'autres intercommunalités ou communes situées notamment au sein de son aire urbaine. Toutefois, le nombre et la portée des contrats de réciprocité mis en œuvre par des métropoles restent pour l'instant limités.

Le développement de travaux conjoints entre les conseils de développement de la métropole et ceux des intercommunalités voisines peut être l'un des moyens de favoriser des coopérations interterritoriales.

Préconisation 2 :

Créer les conditions d'une meilleure coopération entre les métropoles et leurs territoires en proximité d'interaction (villes moyennes, espaces ruraux) par la conclusion de contrats de réciprocité, en inscrivant cet impératif dans la loi.

B - AXE 2 : PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE

Il importe de veiller à un aménagement et à un développement solidaire et durable des territoires dans une logique de polycentralité et de réseau. Pour le CESE, cette démarche ne doit pas omettre l'importance des métropoles comme points d'appui pour la France dans la mondialisation, cet atout devant être pleinement utilisé. Pour autant, Il faut se garder de se focaliser sur les seules métropoles.

Les territoires n'ont pas tous les mêmes atouts et certains cumulent les difficultés. Mais beaucoup, à leur échelle, sont attractifs et connaissent un dynamisme important sans que cela s'explique par la proximité d'une métropole, comme le montrent des exemples tels qu'Ancenis en Loire-Atlantique, au taux de chômage très bas, Vitry en Ille-et-Vilaine, Castres dans le Tarn ou Poitiers dans la Vienne.

Clarifier les compétences

Le rôle des élus et des acteurs locaux, femmes et hommes, l'implication de la population dans des projets collectifs et la capacité à collaborer sont essentiels pour favoriser le développement de tous les territoires.

Les métropoles, dans leurs liens avec les divers types de territoires, qu'il s'agisse des régions et des départements, d'autres villes ou d'espaces périurbains ou ruraux, devraient s'attacher à mettre davantage l'accent sur leurs atouts respectifs et leurs complémentarités dans une optique de solidarité et de coopération, plutôt que sur la concurrence.

Les régions ont en ce domaine un rôle éminent à jouer pour favoriser un développement coordonné et équilibré de leur territoire, en assurant en matière économique la solidarité territoriale sur l'ensemble de leur périmètre.

Comme le note le rapport *Ruralités : une ambition à partager*,¹⁰ il est nécessaire de systématiser, dans les contrats métropolitains des Contrats de plan Etat région, l'inscription de l'obligation de coopérer avec leurs territoires environnants.

La loi de Modernisation de l'Action publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a fait naître, en matière économique, de possibles **points de crispation entre régions et métropoles**. Si la région est cheffe de file pour le développement économique, les métropoles disposent en effet, elles aussi, de compétences en ce domaine.

La loi a prévu une co-adoption du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) par le conseil régional et la métropole, afin de favoriser la concertation en la matière entre ces deux niveaux de collectivités. A défaut de cette concertation, la métropole peut adopter son propre document d'orientations stratégiques en tenant compte du schéma régional.

Ces schémas structurants pour les territoires ne sont pas assez réfléchis et travaillés conjointement par les métropoles et les collectivités régionales.

Dans une région comme la Bretagne, qui n'a pas eu de modification de son périmètre, des modalités de concertation avec les métropoles ont été développées

dans le cadre des volets territoriaux du contrat de plan État/Région, posant des enjeux partagés entre les signataires. Des fonds européens, relevant notamment du FEDER, ont été territorialisés pour une meilleure efficacité. Mais, quand les pactes État/métropole ont été mis en place, les régions n'ont pas été conviées à participer à la table des discussions ; la région Bretagne a donc proposé de s'y joindre avec apport de crédits supplémentaires pour lui donner davantage de moyens et pouvoir œuvrer de concert, au-delà de la seule métropole, au service de l'ensemble des territoires périurbains et ruraux¹¹. Dans des régions issues de fusions de régions, la concertation et la coopération entre les régions et les métropoles ainsi qu'entre les métropoles elles-mêmes peuvent s'en trouver compliquées.

Onze régions sur treize conduisent aujourd'hui des politiques contractuelles. Certaines régions ont territorialisé ces politiques et demandé aux collectivités infrarégionales d'y participer, favorisant la coopération entre territoires¹².

Préconisation 3 :

Affirmer le rôle de la région en qualité de cheffe de file du développement économique sur le territoire, en collaboration avec les autres collectivités, dont les métropoles.

Les métropoles sont, de manière générale, particulièrement bien dotées en matière numérique et nombre d'entre elles développent en ce domaine, des initiatives pour faciliter la vie de leurs populations. Le rapport associé à cet avis évoque divers projets mis en œuvre par des métropoles en tant que "territoires d'intelligences". Leur population importante et la présence en leur sein de nombreux salariés et salariées relevant des fonctions métropolitaines (conception-recherche, prestations intellectuelles, etc.) sont pour ce faire des atouts qui doivent être mis à profit.

Elles n'en ont toutefois pas l'apanage et des villes moins peuplées ainsi que des communes rurales engagent des réflexions et développent des projets smart, comme l'a noté Cédric Verpeaux dans le rapport *Smart city versus stupid village*.

Notre pays dispose pour cela d'atouts liés notamment à l'expertise reconnue d'entreprises françaises opératrices des marchés des services publics locaux, qui peuvent lui permettre de tirer parti de ces opportunités.

Le CESE rappelle à cet égard les propositions du rapport *De la smart city au territoire d'Intelligence (s)*, du député Luc Belot (2017), qui restent des objectifs nécessaires pour permettre le primat de l'intérêt général sur les intérêts marchands. Ces propositions, qui s'appliquent notamment aux métropoles, tendent à :

- la mise en place dans chaque intercommunalité, d'une structure de gouvernance associant représentantes et représentants élus, de l'administration, de l'enseignement supérieur et des actrices et acteurs économiques (et plus largement de la société civile organisée) pour assurer une réelle transversalité ;
- l'appropriation à tous les niveaux des enjeux de souveraineté pour s'assurer que les territoires gardent la maîtrise de la donnée, des outils, et que la standardisation et la réversibilité soient des préalables ;

- la place donnée à l'usager et au citoyen, femme et homme, au cœur des projets, sans fracture sociale ni numérique, pour garantir une ville inclusive¹³.

Lutter contre la fracture numérique

La couverture numérique incomplète des territoires est à cet égard un facteur d'inégalités et engendre des fractures sociales et territoriales.

Les inégalités en la matière restent importantes : d'après une enquête de 2017 de l'UFC que Choisir, 0,7 % des Françaises et des Français, soit 500 000 personnes, n'ont pas accès à une offre Internet fixe et ne peuvent ainsi accéder à un réseau Internet depuis leur domicile.

En dehors de ces zones blanches, des zones dites "grises" sont privées d'une couverture Internet de qualité. Selon le Rapport 2019 du Défenseur des droits, ce phénomène est en particulier constaté dans les communes de moins de 1000 habitantes ou habitants, où plus d'un tiers de la population n'a pas accès à un Internet de qualité. Cela concerne 75 % des communes de France et 15 % de la population¹⁴.

Or, le déploiement du très haut débit est indispensable pour le développement des territoires, comme le souligne depuis longtemps le CESE dans ses avis, et ce dans tous les domaines : accès aux services, formation, développement économique et touristique, modernisation des transports, etc.¹⁵.

Par ailleurs, selon le Défenseur des droits, 13 millions de personnes sont "éloignées du numérique" et parmi elles, 6,7 millions ne se connectent jamais à Internet¹⁶.

Le Conseil appelle de ce fait à accélérer et à finaliser avec les opérateurs le plan d'investissement nécessaire pour résorber les zones blanches" par accès aux réseaux de téléphonie en recourant aux meilleures techniques disponibles (fixe, satellite, mobile 3G, 4G et à terme 5G) dans le respect de nos engagements climatiques. Le CESE rappelle la puissance publique à son rôle de garante de l'accès au très haut débit pour toutes et tous.

L'amélioration de la situation nécessite également de développer les formations aux usages du numérique. Celles-ci devraient promouvoir une utilisation responsable et sobre de cet instrument au regard de son impact énergétique. L'appui sur des espaces (tiers-lieux...) offrant, hors domicile et travail, un cadre de partages et d'échanges, portés par des bénévoles et/ou des professionnelles et professionnels, en est une des modalités.

Préconisation 4 :

Accélérer très fortement le développement du très haut débit dans tous les territoires et lutter contre « l'illectronisme » par un plan national de formation et d'accompagnement des populations.

C - AXE 3 : RECONSTRUIRE UNE DYNAMIQUE FORTE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PILOTEE PAR L'ETAT ET LA REGION

Vers un retour de l'État aménageur

Les inégalités territoriales ont, aux côtés des inégalités sociales, une grande importance dans la conscience collective en France.

Il incombe à l'État de définir les principales orientations de l'aménagement et du développement du territoire afin d'établir avec les collectivités territoriales une feuille de route partagée dans une logique de cohésion d'ensemble du pays, d'équilibre entre les territoires ainsi que d'équité et de mise en capacité des territoires.

Cela ne relève pas pour autant de la seule responsabilité de l'État. Les régions en particulier, doivent assurer la solidarité territoriale dans leur périmètre. Les métropoles, à leur échelle, doivent y avoir leur part. Les départements ont aussi un rôle en ce domaine au titre de leurs compétences sociales. Ils peuvent par ailleurs, au titre de la solidarité territoriale et en cas de défaillance de l'initiative privée, contribuer en milieu rural au financement de services marchands.

La réforme territoriale, avec notamment la mise en place des métropoles et des grandes régions, a visé à y contribuer en rattachant dans certains cas des territoires, moins favorisés ou en difficulté, à des pôles ou à des territoires plus dynamiques sur le plan économique, pour que ces derniers puissent jouer un rôle de locomotive.

Mais, comme le notait l'avis du CESE *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, ce rééquilibrage ne va pas de soi. Seuls le suivi statistique des anciens périmètres territoriaux ainsi qu'une évaluation, permettront de vérifier que les territoires en situation favorable et notamment les métropoles, ne "siphonnent" pas dans les faits, quant à l'emploi public ou à l'activité, les territoires moins favorisés qu'ils englobent désormais¹⁷.

Par ailleurs, les difficultés marquées que connaissent notamment nombre des territoires du quart nord-est de la France et de la diagonale des faibles densités au centre de l'hexagone, soulignées par le rapport sur lequel s'appuie cet avis, nécessitent des efforts de solidarité et de rééquilibrage à l'échelle nationale.

Une implication forte de l'État, en tant que garant de la cohésion territoriale et arbitre, est donc indispensable. Il lui revient de déterminer en la matière les règles et les principales orientations, d'établir les priorités en concertation avec les collectivités territoriales et de renforcer la péréquation pour mettre en œuvre les rééquilibrages nécessaires. La nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) aura en ce domaine un rôle essentiel à jouer.

Dans une France décentralisée, l'État ne saurait intervenir seul : son action en la matière au service de l'aménagement des territoires devra donc passer largement par l'entraînement et la coordination des actrices et des acteurs, en relations notamment avec les régions, qui disposent de compétences majeures en matière

d'aménagement et de développement économique, ainsi qu'avec les métropoles. Cela passe aussi par l'application d'une logique de subsidiarité.

Préconisation 5 :

Amplifier la péréquation et les politiques nationales d'aménagement des territoires au bénéfice de ceux les plus en difficultés. Renforcer la solidarité au sein des métropoles ainsi qu'à l'égard des territoires avoisinants.

S'appuyer sur les atouts et les actrices et acteurs locaux

Cette politique d'aménagement des territoires a pour corollaire nécessaire des actions de développement économique prenant en compte la diversité des territoires et de leurs atouts.

Ainsi, les métropoles présentent, pour les entreprises, des opportunités liées aux économies d'agglomérations résultant notamment de la forte concentration en leur sein de fonctions telles que la recherche, conception, les prestations intellectuelles ou le commerce inter-entreprises et les services aux entreprises. Le regroupement d'activités productives, administratives et d'enseignement peut aussi y faciliter la circulation des idées et l'innovation. Toutefois, Pierre Veltz, économiste, engage à ne pas surestimer l'avantage des métropoles en ce domaine. Il observe que, en France, petit pays bien connecté, on peut aller facilement d'une métropole à l'autre et dans les villes voisines, ce qui permet d'avoir des systèmes territoriaux d'innovation spatialement bien répartis.

Les évolutions des métropoles en termes d'économie et d'emploi sont par ailleurs différenciées, comme noté *supra*, et le développement économique ne se limite pas aux métropoles. À titre d'exemple, des activités de production agricoles mais aussi industrielles sont, aux côtés d'une économie présentielle et touristique, présentes dans de très nombreux territoires ruraux.

Pour autant, certaines métropoles comprennent en leur sein d'importants espaces ruraux et naturels. La forte concentration urbaine au cœur des métropoles peut favoriser la valorisation de ces richesses dans une logique de proximité et de développement durable. La vulnérabilité des territoires face à la sécurité alimentaire reste à ce jour très largement sous-évaluée et sous-traitée (raréfaction de l'eau, notamment). C'est un sujet majeur et les métropoles ont un rôle à jouer pour relocaliser une production agroécologique sur leurs bassins de vie, particulièrement à l'heure où paradoxalement, le nombre d'agricultrices et d'agriculteurs ne cesse de chuter en France.

À l'échelle territoriale, les cheffes de file en matière de développement économique sont désormais les régions, les métropoles et, de manière plus générale, les intercommunalités. Mais la France, avec ses 67 millions d'habitantes et habitants, ayant une économie de taille relativement modeste à l'échelle du monde ou d'un pays comme la Chine, des interventions et mesures incitatives de l'État restent nécessaires pour espérer atteindre une taille critique.

Préconisation 6 :

En s'appuyant sur un diagnostic partagé de la situation du territoire pour construire un projet collectif, ainsi que sur les actrices et acteurs locaux, favoriser la dynamisation durable du tissu économique des territoires dans les secteurs :

- **industriel en amplifiant considérablement les moyens du plan 136 Territoires d'Industrie et l'économie de la transition énergétique ;**

- **des activités agricoles, commerciales, artisanales et de services relevant de l'économie de proximité, en favorisant leur installation ou leur développement pertinent et en promouvant chaque fois que possible la relocalisation, les circuits de proximité et l'économie circulaire ;**

- **social, en faisant du vieillissement un atout dans une logique d'économie de proximité, et de la jeunesse une chance pour le développement local ;**

- **touristique et culturel, dans une optique de valorisation des territoires.**

Le rôle essentiel des services publics

L'accessibilité des services publics et des services au public participe de l'attractivité des territoires pour les personnes et pour les entreprises.

La pauvreté et les contrastes sociaux considérables dans les métropoles ainsi que la présence au sein des plus grandes aires urbaines de l'hexagone, de nombreux quartiers relevant de la politique de la ville, rendent particulièrement nécessaire d'y disposer de services publics accessibles et de qualité.

Des besoins importants en services publics et en services au public existent aussi dans les territoires périurbains et ruraux, qu'ils soient situés dans ou en dehors des métropoles.

Le plan France Services, dans sa volonté de faire exister des maisons de services publics (MFS) plus efficaces que l'ancienne version (MSAP), semble aller dans le bon sens mais ne répond que partiellement aux besoins.

Préconisation 7 :

Renforcer et améliorer l'accès aux services publics via un moratoire sur leur fermeture et instaurer un « panier » minimum de services publics pour toutes et tous.

D - AXE 4 : FAVORISER UN URBANISME PLURIEL INTEGRANT PLUS ET MIEUX LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

Les formes urbaines des métropoles sont le fruit de leur histoire, et, pour nombre d'entre elles, de l'action souvent novatrice des maires et de leur capacité à entraîner dans leurs projets leurs équipes municipales ainsi que des actrices et des acteurs locaux.

Par la loi Maptam du 27 Janvier 2014, les métropoles ont vu leurs compétences renforcées par rapport aux intercommunalités classiques et sont devenues compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elles peuvent participer à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain. Un territoire métropolitain peut être découpé en plusieurs SCoT indépendants les uns des autres, intégrant ou non la "Ville Centre". Un SCoT métropolitain favorise la cohérence de l'aménagement du territoire à la bonne échelle.

Pour un urbanisme responsable

La coconstruction de la ville avec les citoyennes et citoyens est un enjeu majeur. Elaborer un diagnostic partagé des enjeux d'aménagement entre techniciennes et techniciens, élues et élus, habitantes et habitants, constitue la base nécessaire pour pouvoir se fixer des objectifs afin d'élaborer des projets communs et donc acceptés.

Les prix de l'immobilier sont un indicateur des tensions entre offre et demande de logements. **Les métropoles figurent parmi les territoires où ils sont les plus élevés avec, dans nombre d'entre elles, des difficultés d'accès au logement**, comme noté *supra*.

Alors que la limitation de l'artificialisation des sols est un enjeu majeur de développement durable, **le foncier consommé pour produire les nouveaux logements diffère selon les métropoles**. D'après l'étude *Métroscope, 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, la consommation foncière par nouveau logement construit entre 2009 et 2013 est faible à Paris, Lyon et Strasbourg (moins de 50 m² par logement construit), mais nettement plus élevée à Brest, Aix-Marseille, Nice ou Rennes (plus de 130 m² de foncier consommé par logement construit). Cela tient notamment à ce que, dans les métropoles de Rennes ou de Brest, les logements sont surtout construits en extension urbaine, alors que dans celles de Paris, Strasbourg, Nice ou Lyon, ils le sont davantage en densifiant l'urbain existant¹⁸.

Utiliser les "dents creuses" et les friches permettrait de relâcher un tissu urbain dense devenu trop artificiel. Construire sur certaines de ces "dents creuses" ou friches peut être le moyen d'y créer des logements adaptés aux usages des ménages actuels¹⁹ dans une composition urbaine harmonieuse en veillant au maintien ou à la création d'espaces verts publics et privés.

Préconisation 8 :

Avant d'ouvrir à l'urbanisation, réaliser un véritable diagnostic urbain en étudiant en priorité la possibilité de « reconstruire la ville sur la ville ». Limiter l'étalement urbain en incitant à la requalification prioritaire des friches (industrielles, portuaires, commerciales, etc.) ainsi que des anciennes Zones d'aménagement concerté (ZAC), et en promouvant une densification raisonnée.

Promouvoir toutes les mixités

Diverses évolutions tendent à réduire la mixité sociale au sein des métropoles. Y contribue notamment le développement dans ces très grandes agglomérations, de l'emploi selon une structure "en sablier" (accroissement du nombre des emplois de cadre et à haute qualification d'une part, et d'emplois de services à faible qualification et souvent précaires d'autre part, diminution du nombre des emplois intermédiaires). Joue aussi en ce sens la gentrification, qui transforme certains quartiers anciens dégradés avec l'arrivée progressive de populations plus aisées dont l'installation fait augmenter les prix immobiliers, rendant les logements moins accessibles aux ménages les moins aisés. Une autre composante de ce phénomène est constituée par le départ d'une partie des catégories sociales intermédiaires dans les banlieues et le périurbain, notamment pour y accéder à un habitat pavillonnaire.

L'étude de l'Observatoire du CGET *Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux* confirme cette tendance : le desserrement de la population en périphérie des agglomérations accentue la séparation spatiale entre les groupes sociaux : celles des cadres les conduisent prioritairement vers des intercommunalités situées en périphérie immédiate des métropoles (où se trouvaient déjà beaucoup de cadres), celles des ouvrières et ouvriers s'orientant en raison des coûts du logement, vers des périphéries plus lointaines où elles et ils étaient déjà nombreux²⁰.

Une partie des familles notamment monoparentales, des jeunes, des classes moyennes et des « travailleuses et travailleurs clés » (dont l'emploi est nécessaire pour répondre aux besoins des entreprises et des personnes dans les métropoles) peine à se loger dans certaines métropoles.

Pour le CESE, le maintien d'une mixité fonctionnelle, qui associe au sein d'un même quartier, habitat, lieux d'activités, de commerce et de loisirs, mais aussi d'une mixité générationnelle et sociale est un enjeu important, car il contribue à limiter les risques d'entre-soi et de fractures entre les diverses catégories de personnes.

Préconisation 9 :

Favoriser dans les métropoles la mixité fonctionnelle, générationnelle, économique et sociale, en renforçant le nombre des logements intermédiaires, qui permettent notamment d'accueillir des ménages de classes moyennes, et en continuant de promouvoir le logement social par des financements pérennes et des interventions volontaristes des pouvoirs publics, en particulier sur la maîtrise du foncier.

Des métropoles écoresponsables

Si certaines métropoles sont attractives, nombre de personnes qui y vivent déclarent ressentir le stress généré notamment par les embouteillages automobiles et par la pollution qui s'y développent, et aspirent à une ville plus verte offrant un cadre de vie plus apaisant et plus sain, lui-même vecteur d'une nouvelle attractivité.

La densité des bâtiments et des matériaux artificiels en milieu urbain retiennent la chaleur qui peut entraîner une augmentation de la température pouvant atteindre 5 ou 6° de plus qu'en milieu naturel, voire davantage. Par ailleurs, certains modèles constructifs confortent le recours à la technique et à la multiplication d'équipements énergivores dans les bâtiments.

Le CESE a souligné la nécessité, tant pour la planète que pour le bien-être de la population, de développer le végétal en ville dans les avis sur *La nature en ville, comment accélérer la dynamique ?* (2018) et sur *L'agriculture urbaine* (2019).

Cette intégration de plus de nature en ville peut passer par différentes actions allant de la végétalisation de parties de trottoir à la plantation d'arbres d'alignement dans les rues et sur les places ou par la création de toitures ou de murs végétalisés. Le développement de « l'agriculture urbaine » contribue aussi à la multiplication des surfaces végétales en ville et propose aux populations urbaines des activités les mettant en contact avec la terre et le vivant. Cette aspiration à un contact avec la nature est devenue une attente sociale forte.

Certaines métropoles incitent au travers de politiques de sensibilisation ainsi que d'aides financières, aux rénovations thermiques de l'habitat (public et privé) et invitent, au-delà des réglementations actuelles, les promoteurs ou bailleurs à construire des bâtiments bas carbone dans le cadre de nouvelles opérations.

La nécessité d'adaptation des villes impose d'inventer les formes urbaines correspondant au climat d'aujourd'hui et de demain grâce à de nouveaux modèles d'aménagement, d'urbanisme, de morphologies urbaines, l'intégration de la nature en ville dans le cadre de trames vertes et bleues permettant notamment le renforcement de la biodiversité.

L'approche conjointe "biodiversité-climat" doit par ailleurs nourrir les stratégies d'adaptation des villes et notamment des métropoles au changement climatique et à la protection de la biodiversité. L'augmentation des surfaces d'espaces verts publics et privés de qualité peut contribuer à renforcer la biodiversité.

La cohérence des actions entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales en matière de climat/énergie est essentielle.

Dès 2014, le CESE appelait à des partenariats coordonnés entre les régions, l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des actrices/acteurs pour l'adaptation au changement climatique mondial²¹. L'État a un rôle majeur pour assurer la cohérence nationale du système énergétique. Leurs compétences dans des domaines structurants pour la transition climat/énergie (urbanisme, bâti, transport...) renforcent le rôle des collectivités territoriales. La Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) conforte le rôle de la région, "échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions

en matière d'efficacité énergétique", comme cheffe de file en ce domaine. À ce titre, la région élabore notamment le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui vise à assurer la cohérence d'ensemble des actions menées par les collectivités sur l'espace régional concerné. La LTECV confie aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), un rôle d'animation et de coordination "des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie". Des PCAET doivent être élaborés au niveau intercommunal à partir de 2017 pour les EPCI de plus de 50 000 habitantes/habitants. Les métropoles sont donc concernées. Mais il n'y a aucune assurance a priori que "la somme des treize SRADDET aboutisse à des résultats conformes aux objectifs définis à l'échelle nationale et aux trajectoires prévues par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)"²². Aussi, le CESE rappelle-t-il sa préconisation dans un avis récent d'"harmoniser, via un processus politique, les planifications de l'État, des régions et des EPCI et assurer un suivi cohérent de leur mise en œuvre"²³.

Préconisation 10 :

Favoriser la cohérence des actions entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales en harmonisant les indicateurs de suivi des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et mettre en place un suivi cohérent de leur mise en œuvre entre l'État et les régions ainsi qu'au sein de celles-ci.

Faire évoluer et concevoir l'urbanisme dans les métropoles pour réduire les risques liés au changement climatique et améliorer la résilience.

E - AXE 5 : ORGANISER UN DEVELOPPEMENT COORDONNE DE TRANSPORTS DURABLES AUX DIVERSES ECHELLES TERRITORIALES

Les autorités organisatrices de transport, dépendantes de collectivités comme les communes ou les départements, n'ont pas toujours, seules, la compétence sur les flux de bout en bout. Par ailleurs, le bénéfice du versement transport que payent les entreprises n'atteint pas toujours le lieu de résidence des salariés et salariées à l'origine des déplacements quand celles-ci et ceux-ci ne résident pas à proximité de leur entreprise ni dans une zone dense bien desservie par les transports en commun. Nombre de ménages sont en outre dépendants de leur automobile, qui constitue leur seule solution de mobilité.

Pour des mobilités fluides et propres

Ces réalités sont prégnantes au sein des métropoles : il est souvent compliqué de se rendre d'une petite commune à une autre autrement qu'en voiture. Le déplacement d'une commune à une autre appartenant toutes deux à la même intercommunalité est souvent fait en voiture, même quand des moyens de transport en commun sont mis en place. Au sein d'une même métropole, même au cœur de la ville, certaines personnes choisissent systématiquement l'automobile pour se déplacer d'un quartier

à l'autre. Les coûts immobiliers élevés dans certaines métropoles contribuent à inciter une partie des ménages à aller résider en périphérie, poussant à une extension de l'habitat ; mais les choix de développement urbain n'intègrent pas toujours en amont un travail sur la mobilité et les flux générés par les trajets, souvent effectués en automobile et les coûts de transport qui en résultent ne sont pas nécessairement anticipés par les ménages. Nombre de déplacements du quotidien s'opèrent de la périphérie ou de communes rurales vers la métropole le matin et inversement le soir.

Des pistes de solution existent cependant.

Les flux de transport s'opèrent très largement d'une commune à l'autre. L'élargissement des intercommunalités à la taille des métropoles, même si le périmètre de celles-ci ne couvre le plus souvent qu'une partie de leur aire urbaine, peut alors, sous réserve de l'obtention ou d'une délégation de la compétence mobilité sur leur territoire, être considérée comme l'opportunité d'apporter des solutions de mobilité partagée, de l'origine à la destination des déplacements et de lutter ainsi contre "l'autosolisme". C'est aussi la possibilité de revoir l'offre de transports publics collectifs et de la faire évoluer en fonction des besoins.

Les collectivités élaborent des plans de mobilité qui, selon leur surface géographique de compétence, englobent une partie importante des flux sur leur territoire et peuvent ainsi proposer des solutions de mobilité "de porte à porte".

Maints exemples de désenclavement de quartiers et/ou d'engouement pour des offres de transport en commun de type métro ou tramway, de pistes cyclables, de location de véhicules partagés, des parcs à vélos servant de zones relais, montrent que des progrès sont possibles.

Les entreprises élaborent depuis plusieurs années des plans de mobilité d'entreprises ou interentreprises à l'attention de leur personnel. Mais ces plans n'entrent que trop partiellement dans le PDM des collectivités. Pourtant, le décalage des heures de début et de fin de service, le covoiturage du quotidien, le déploiement du télétravail ou de tiers-lieux... sont des exemples d'actions possibles à coûts peu élevés.

Les évolutions techniques des véhicules, les nouveaux usages permis par le numérique et la prise de conscience environnementale par le grand public, peuvent également offrir de nouvelles solutions et susciter de l'intérêt de la part des utilisatrices et utilisateurs des transports.

Le CESE formule les préconisations suivantes :

Préconisation 11 :

Dans les métropoles et les territoires environnants, amplifier les plans de développement des mobilités douces sécurisées (marche à pied, vélo) et poursuivre le développement des transports en commun de proximité, le cas échéant en sites propres. Définir un plan de transports partagé entre le Conseil régional et les métropoles de son territoire.

Préconisation 12 :

Dans le périurbain, promouvoir l'intermodalité (dont le fluvio-maritime) et mettre en place, en complémentarité avec les services ferroviaires, des lignes d'autocar reliées aux gares TER ou RER, favoriser l'autopartage et le covoiturage.

Préconisation 13 :

Prévoir des contrats de déplacements dans les Plans de Mobilité (PDM) impliquant les organisations représentatives des employeurs et des salariés, femmes et hommes, et les branches professionnelles.

Préconisation 14 :

Promouvoir le développement du télétravail et la création de bureaux des temps pour limiter les déplacements et favoriser leur étalement dans le temps.

Conclusion

Les métropoles, tout le monde connaît ! Le présent avis et le rapport qui l'étaye montrent, avec une approche globale, que les réalités des métropoles et de leurs incidences sur les territoires sont, dans notre pays, multiples, diverses et nuancées.

La métropole, productrice de vitalité économique et dont les performances « ruissellent » sur l'ensemble d'un territoire, ne constitue pas un modèle. Si certaines métropoles connaissent des créations d'emplois importantes et engendrent des dynamiques vertueuses à leur bénéfice et à celui des territoires alentour, cela n'est pas le cas de toutes. Ces différences s'expliquent pour partie par des effets de spécialisation économique et d'appartenances macrorégionales. Par ailleurs, des territoires de taille et de population plus modestes connaissent aussi, à leur échelle, un dynamisme et des créations d'emplois significatifs, sans que ces succès puissent s'expliquer selon une logique centre/périphérie. Sur le plan social, les métropoles présentent des contrastes particulièrement marqués, concentrant à la fois une partie importante des ménages les plus riches et aussi les plus pauvres, tandis que les catégories intermédiaires, les familles et les jeunes peinent souvent à s'y loger. En raison de leur taille, de l'importance de leur population et des activités économiques qui s'y déploient, les métropoles sont au cœur d'enjeux urbanistiques, de mobilité et des questions environnementales d'aujourd'hui et de demain.

La métropolisation ne saurait donc être invoquée comme un modèle unique ou généralisable de production de richesses, d'harmonie sociale, d'équilibre territorial ou environnemental. Pour autant, des métropoles peuvent, sous certaines conditions, apporter un appui utile au développement durable de certains territoires, la qualité de leur ingénierie pouvant constituer pour ce faire un atout.

Sur la base de ces constats, dans une perspective d'aménagement du territoire, l'avis formule 14 préconisations qui visent à assurer un continuum territorial harmonieux, matrice d'égalité républicaine et de citoyenneté active. Le CESE forme le vœu que ces propositions puissent inspirer les décideuses et décideurs publics pour favoriser le dynamisme et l'équilibre des territoires ainsi que la qualité de vie, tant des habitantes et habitants des métropoles que de celles et ceux qui peuplent les villes moyennes et les espaces ruraux.

Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes

Agriculture

Le rapport et l'avis sur les métropoles offrent un panorama à la fois complet et nuancé de la question. Le programme d'auditions a fourni des analyses très pointues sur la réalité économique, sociale, environnementale des métropoles.

Le groupe regrette toutefois que n'ait pas été approfondie la question de l'alimentation. La mise en place des projets alimentaires territoriaux a, par exemple, toute sa place dans les objectifs d'une métropole. Ils existent d'ailleurs dans certaines d'entre elles. L'accès à l'alimentation, l'identité culturelle alimentaire, la sécurité des approvisionnements sont des sujets essentiels qui appellent à une coopération entre les acteurs de la ruralité et ceux des zones urbaines.

Pour assurer une égalité entre les territoires ruraux et urbains d'une métropole, il faut une action plus déterminée des Pouvoirs publics pour favoriser le développement du haut-débit. Les difficultés d'accès à internet sont un frein au développement économique et social d'un territoire et creusent plus encore les inégalités entre urbains et ruraux. Les services publics et au publics sont également un élément déterminant dans l'égalité entre territoires et surtout entre les populations. Vous insistez sur ce point de manière pertinente.

La gestion de l'urbanisation doit aussi être une priorité : il faut savoir réhabiliter des zones construites avant de se lancer dans une urbanisation au détriment, par exemple, du foncier agricole.

Bien entendu, les mobilités doivent être au cœur des actions des métropoles. Un réseau de mobilités variées, fiables et accessibles est la garantie de la dynamique d'un territoire. Et à ce titre, il faut agir sur l'ensemble des mobilités : transports publics et individuels doivent être pensés et organisés de manière complémentaire.

Privilégier un mode de déplacement au détriment des autres n'est pas un bon choix : il faut tenir compte de la diversité des populations, des caractéristiques climatiques et géographiques mais aussi des objectifs de développement économique.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

Cet avis permet de combattre un certain nombre d'idées reçues et d'aborder le phénomène de métropolisation de façon pragmatique.

Non, les métropoles ne sont pas la cause de toutes les difficultés que connaissent de nombreuses villes moyennes, en termes de dévitalisation commerciale, de fermetures de sites industriels et de services publics.

Non, le dynamisme économique des métropoles n'a pas obligatoirement un effet d'entraînement positif sur les territoires alentours.

Les métropoles ne doivent donc être ni parées de tous les atouts, ni accusées de tous les maux.

En revanche, les compétences et les moyens importants que la loi leur a accordés appellent à s'interroger sur leur articulation avec les autres échelons territoriaux, au regard de l'enjeu de développement durable et de cohésion des territoires.

Les métropoles, et leurs villes-centre en particulier, bénéficient d'une forte concentration d'activités économiques et d'emplois, d'une offre étendue de services administratifs, culturels et sportifs ou encore d'un bon réseau de transports publics et d'une couverture numérique optimale. En revanche, elles cumulent les difficultés en termes de qualité de vie : congestion du trafic automobile, saturation des transports, prix élevés de l'immobilier, pollutions diverses.

Quant aux territoires périurbains ou ruraux, situés soit dans la périphérie des villes-centres soit en dehors du périmètre d'une métropole, ils peuvent offrir un cadre de vie plus agréable et un habitat abordable. Toutefois, ils se trouvent très souvent freinés dans leur attractivité et leur développement, faute de pouvoir proposer des services adaptés aux besoins des entreprises comme des ménages qui pourraient s'y installer.

Si cette dualité territoriale ne peut être généralisée, elle n'en demeure pas moins une réalité. C'est ainsi que chaque jour, des millions de personnes, souvent de classes moyennes, font de fastidieux trajets de leur domicile à leur travail situé dans une métropole, et que des territoires périphériques (pour certains, devenus simples dortoirs) peinent à maintenir une vie économique ou à s'intégrer dans la mutation digitale de la société.

Cette situation cristallise les fractures territoriales et sociales ; elle est aussi délétère sur le plan environnemental.

Or, les atouts des uns peuvent compenser les handicaps des autres et les métropoles comme leurs territoires périphériques ou environnants, peuvent tirer un bénéfice réciproque d'un travail en commun, à condition de reconnaître et de valoriser leurs complémentarités.

Cela suppose que les métropoles se montrent, dans leur gouvernance, davantage à l'écoute de toutes les communes situées dans leur périmètre, et renforcent pour cela le dialogue avec leurs élus comme avec les acteurs économiques et sociaux du terrain.

Cela implique également que les métropoles soient les moteurs d'une coopération réelle et formalisée autour de projets partagés avec les territoires situés en proximité.

Les questions de mobilités ou de numérique qui dépassent, par nature, les limites administratives d'un territoire, se prêtent parfaitement à de telles stratégies d'alliance.

Mais le développement ou le redéveloppement économique des villes petites et moyennes, lieux d'équilibre du territoire, doit également être ciblé par ces coopérations. Ainsi, les métropoles peuvent être des partenaires actifs de projets de revitalisation de ces territoires, en facilitant par exemple l'installation de zones d'activités artisanales ou en collaborant aux démarches de redynamisation de centres-villes ou centres-bourg.

Déclarations des groupes

Alors que le problème des fractures sociales et territoriales, se pose aujourd'hui de façon aiguë, il est essentiel que le phénomène de métropolisation s'articule avec un renforcement des coopérations entre tous les échelons du territoire, dans une logique de co-développement et de dynamique territoriale partagée.

C'est, pour le groupe de l'artisanat, le sens de cet avis et il l'a voté.

Associations

Alors que se profilent les élections municipales, ce rapport et cet avis tombent à point nommé. À n'en pas douter, la question des métropoles, ces « *villes-mères* » parfois acclamées, souvent décriées, va animer bon nombre de débats partout en France dans les prochains mois.

C'est d'ailleurs dans le contexte des manifestations citoyennes (marche pour le climat, gilets jaunes...), que la section de l'aménagement durable des territoires a travaillé pendant de longs mois sur cette question. Le rapport nous offre un panorama complet de la situation, une revue du sujet qui faisait défaut dans la littérature du CESE et des Assemblées républicaines en général. Il nous sera à tous très précieux.

Si ces travaux alertent sur le risque d'une métropolisation à pas forcés, sans recul nécessaire sur des conséquences parfois négatives en termes de cohésion sociale et d'égalité des territoires, les préconisations de cet avis ont été pensées afin de renforcer le rôle des métropoles dans le développement des territoires et de les inscrire dans un continuum territorial plus harmonieux.

Les associations contribuent à cette harmonie. Elles s'engagent pour réduire les inégalités, faire vivre la vie citoyenne locale, cerner et répondre aux besoins sociaux et environnementaux des territoires. Elles sont des espaces démocratiques clés au cœur des métropoles. Aussi nous paraît-il important que ces dernières veillent à entretenir des relations étroites et constructives avec leur réseau associatif local et s'appuient par exemple sur la Charte des engagements réciproques qui permet d'organiser le dialogue et d'instaurer des principes de réciprocité entre collectivités et têtes de réseaux associatives sur les territoires. Le groupe des associations soutient ainsi particulièrement la première préconisation de cet avis, qui invite à systématiser la constitution et l'animation de Conseils de développement, comme structures démocratiques et citoyennes d'accompagnement des politiques de développement des métropoles. Dans ces conseils de développement, les associations doivent avoir une place privilégiée et spécifique.

La seconde préconisation, qui prévoit de rendre obligatoire la signature de contrats de réciprocités entre les métropoles et leurs territoires en proximité d'interaction, nous semble également clé. Elle est l'occasion de pointer ce que le rapport exprime parfaitement : les politiques d'aménagement du territoire conduites depuis des décennies ont amené à concentrer les moyens sur certains territoires, au risque d'en assécher totalement certains autres. Il nous faut aujourd'hui faire remonter ces territoires relégués dans le bateau d'un avenir souhaitable collectif.

Parmi les autres recommandations de cet avis nous soutenons particulièrement les suivantes :

- la 4ème préconisation, qui évoque la lutte nécessaire contre « *l'illectronisme* », fléau du monde numérique contemporain susceptible de laisser sur le bord du chemin, y compris de leurs droits sociaux, un nombre croissant de personnes ;
- la 7ème préconisation, qui répond parfaitement à une partie des colères exprimées ces derniers mois sur les ronds-points, en recommandant l'instauration d'un « *panier minimum de services publics* » pour toutes et tous ;
- et enfin, la 8ème, qui répond aux risques, notamment écologiques, de l'étalement urbain incontrôlé en préconisant une densification mesurée et la maîtrise du foncier par les pouvoirs publics.

Le groupe des associations a voté ce projet d'avis avec enthousiasme, tant il apporte des réponses essentielles aux enjeux contemporains et dessine une trajectoire souhaitable pour l'avenir de la politique d'aménagement du territoire de notre pays.

CFDT

L'avis, précédé d'un excellent rapport, s'est attaché à interroger la pertinence d'un nouvel échelon territorial, créé dans le processus de décentralisation en complément des communes nouvelles, de la montée en puissance des intercommunalités et des fusions de régions. Au regard de l'enchevêtrement continu des lieux de décisions, d'une visibilité réduite pour le citoyen de la chaîne des responsabilités, d'un débat ininterrompu sur une fiscalité locale inadaptée, et d'un constat d'inégalités territoriales mais aussi sociales et environnementales persistantes, concentrer le propos sur les seules métropoles était un défi de taille pour la section.

La diversité des territoires, leur dimensionnement, les rapports de force en présence, le niveau de confiance entre les exécutifs locaux, la coopération avec l'ensemble des acteurs socio-économiques, l'implication des citoyens sont autant de paramètres qui permettent à ce stade de conclure que cet échelon présente tant des atouts que des limites et qu'il est difficilement modélisable. Les comparaisons européennes voire internationales avec nos 22 métropoles sont souvent peu pertinentes tant les échelles, les compétences, les pratiques, les modes de financement et de gouvernance diffèrent.

La CFDT partage cette analyse.

Les 5 axes de cet avis et les 14 préconisations sont d'égale importance pour dégager des pistes d'amélioration afin de répondre à une fluidité territoriale plus harmonieuse et surtout plus durable. Les appliquer contribuerait très certainement à la réduction impérieuse des inégalités ressenties, perceptibles, supposées ou bien réelles, qui minent notre société. Il importe notamment de consolider les conseils de développement, outils de participation citoyenne et d'implication de la société civile.

Déclarations des groupes

L'aménagement durable du territoire qui ne saurait se résumer à un débat binaire entre urbains et ruraux doit redevenir une priorité politique pour l'État qui en est le garant. C'est un objectif à atteindre, en collaboration étroite avec les échelons déconcentrés et décentralisés, dont les métropoles font partie.

La réussite des transitions en cours constitue pour la CFDT un enjeu essentiel. Cet avis y contribue. La CFDT l'a voté.

CFE-CGC

Faut-il encourager, ou au contraire freiner le développement des grandes villes qui concentrent toujours plus de populations, d'activités, de pouvoir ?

La métropolisation entraîne en effet une redéfinition des espaces au sein de la ville... les fonctions grandes consommatrices d'espace pour les loisirs, le commerce et les industries sont souvent rejetées dans les périphéries alors que les centres-villes sont réservés à l'habitat favorisé et aux activités à forte valeur ajoutée.

Il en résulte que les métropoles supposées être des lieux de croissance et d'attractivité deviennent parfois des lieux de pauvreté et de contrastes sociaux particulièrement importants dans les plus grandes aires urbaines de l'hexagone.

Or, la métropole a pour mission d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social afin d'améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional.

De ce fait, les 14 propositions de l'avis présenté par la section de l'Aménagement durable des territoires ont pour ambition d'inspirer les décideurs publics afin de favoriser le dynamisme, l'équilibre des territoires, la qualité de vie des habitants des métropoles, mais aussi de ceux qui vivent dans les villes moyennes et les espaces ruraux.

Le groupe CFE-CGC est en phase avec les préconisations de cet avis dont l'objectif est bien de favoriser un développement durable et éco-responsable du territoire en s'appuyant notamment sur les métropoles.

Nous soutenons tout particulièrement les propositions sur :

- la lutte contre la fracture numérique ;
- l'amplification de la péréquation et des politiques nationales d'aménagement du territoire au bénéfice de ceux les plus en difficulté ;
- le renforcement et l'amélioration de l'accès aux services publics ;
- la maîtrise du foncier afin de favoriser la mixité fonctionnelle, générationnelle, économique et sociale ;
- la prévision de contrats de déplacements ;
- la promotion du télétravail et des bureaux des temps.

Sur ce dernier point, pour la CFE-CGC organiser le télétravail n'est pas qu'une simple formalité administrative. Le télétravail impacte le collectif et la qualité du travail produit tout en améliorant la qualité de vie des salariés avec une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle.

Le groupe CFE-CGC a donc voté en faveur de cet avis.

CGT

La création des métropoles pose de nombreux problèmes en termes d'aménagement et d'équilibre du territoire, de répartition des richesses, de relations entre les différentes collectivités et avec les services de l'État. Elles ne parviennent pas, même en leur sein, à combler les inégalités sociales.

Les politiques publiques et leurs dispositifs sont désormais orientés vers l'innovation, la compétitivité, l'excellence, la créativité et l'attractivité. En raison de la focalisation sur la compétitivité, la conception d'égalité des territoires s'efface devant leur mise en concurrence. Certains économistes et politiques promeuvent cette théorie considérant que les politiques publiques doivent se concentrer sur les territoires à plus fort potentiel : les métropoles, auxquelles il faudrait « arrimer » les territoires moins dotés qui bénéficieraient ainsi du « ruissellement ».

La CGT, comme d'autres, conteste cette logique. Et les travaux de la section mettent justement en évidence que cette « *théorie du ruissellement* » ne fonctionne pas ou mal. Le processus de métropolisation nourrit des déséquilibres, voire des inégalités, entre territoires. Elles sont d'ordres sociaux, en matière de logement, de maîtrise du foncier, de transports, d'accès aux services publics.

Il est au contraire nécessaire de porter des exigences de justice spatiale en articulant justice sociale et égalité des territoires, de sortir du modèle néolibéral de concurrence et de hiérarchisation et de proposer des alternatives qui reposent sur la coopération des territoires en tenant compte de leurs interdépendances.

Enfin, la démocratie sociale et citoyenne est la grande absente du processus métropolitain et des choix stratégiques guidant les orientations des politiques publiques. L'éloignement de la décision, l'opacité, la place occupée par l'appareil technocratique, et le suffrage des élu.es au second degré en sont des éléments essentiels.

Il est temps de conférer des droits égaux à l'ensemble des habitantes et des habitants qui résident dans des territoires distincts, dans une logique de plein développement et d'épanouissement des capacités humaines. Cela nécessite d'intervenir sur : la production/redistribution des richesses avec de puissants mécanismes de péréquation afin de garantir la convergence vers le haut des territoires les moins avantagés, en s'appuyant sur des services publics de qualité, renforcés et améliorés, ainsi que sur des équipements permettant aux filières productives de se développer.

Il est temps enfin d'impliquer les travailleurs et travailleuses, et les populations dans les processus de décision des politiques publiques et des politiques stratégiques des entreprises.

Déclarations des groupes

La question démocratique est clairement posée. Ce sont des enjeux majeurs pour l'avenir du « vivre » ensemble ». L'avis les pointe en partie, la CGT a voté cet avis.

CGT-FO

D'abord merci à Dominique et Yann ainsi qu'à la présidente de la section, Éveline, pour ce travail riche et bien documenté. Le sujet est particulièrement compliqué, car il aborde une multitude d'enjeux au cœur de la problématique territoriale et la manière dont nous organisons notre occupation de l'espace. Une organisation qui s'inscrit aussi dans le mouvement de globalisation de l'économie et d'intensification des échanges.

La métropolisation de certaines villes qui se transforment en réels « *espaces de flux* » aussi bien humains qu'économiques et financiers, refaçonne nos territoires et renforce l'expansion urbaine. Dès les années 70 la notion de Métropole a été érigée en principe d'aménagement du territoire.

Cependant, c'est particulièrement à travers la réforme des collectivités territoriales de 2010 que les établissements publics de coopération intercommunale, peuvent se regrouper dans un nouveau syndicat mixte, le Pôle métropolitain. Les lois MAPTAM et NOTRe affirment la création des Métropoles, clarifient les compétences des collectivités territoriales et organisent les transferts des ressources humaines et financières y compris celles relevant de l'État dans certains cas.

Pour le groupe FO, ces différentes réformes territoriales étaient inscrites dans un souci de faire des économies budgétaires et de réduire à tort la présence des services publics sur les territoires au détriment des besoins des populations et de la situation des personnels.

Le renforcement du rôle des régions et des métropoles au dépend des départements et des communes va accroître encore plus l'éloignement des services de l'État de la vie des citoyens.

En ce sens les métropoles deviennent l'échelon supplémentaire qui va mettre en compétition nos territoires dans l'objectif de répondre aux besoins de la mondialisation économique.

Pour le groupe FO, les métropoles ne doivent pas se développer en aspirant, en vidant et en appauvrissant le reste du territoire car nous risquons d'avoir d'un côté une France utile des grandes villes métropoles et de l'autre une France délaissée des petites et moyennes villes et des territoires ruraux. Il est donc important que ces différents espaces coopèrent comme le propose la préconisation n°2.

La fracture territoriale est déjà une réalité et si rien n'est fait elle ira en se renforçant dans les années qui viennent avec tous les risques que cela peut représenter sur notre cohésion sociale et sur notre pacte républicain d'égalité entre les citoyens quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

De plus, les fractures et inégalités sociales se renforcent aussi à l'intérieur des grandes villes métropoles où les centres s'embourgeoisent et se vident de leurs classes populaires qui n'ont d'autre choix que de s'installer en périphérie dans des quartiers où la misère et la pauvreté ne font que s'accroître.

Plusieurs préconisations qui font partie des revendications de FO, vont dans le sens de la lutte contre cette fracture : préconisation n°7 sur l'amélioration de l'accès aux services publics, n°5 sur l'amplification des politiques d'aménagement du territoire au bénéfice de ceux qui sont le plus en difficulté, n°9 en favorisant la mixité fonctionnelle, générationnelle, économique et sociale, n°4 sur le haut débit, etc.

Ainsi le groupe FO a voté pour cet avis.

Coopération

Le pouvoir d'attraction des métropoles ne se dément pas, année après année : les villes aimantent les populations étudiantes, mais aussi les actifs en quête d'emploi ; les services publics et privés, les politiques culturelles, les usages du numérique y sont souvent plus développés qu'ailleurs.

Toutefois le travail mené lors de la réalisation du rapport a montré que le dynamisme apparent des métropoles devait être relativisé, leurs habitantes et leurs habitants subissant une forte saturation des transports en commun ou des infrastructures routières. Ce sont des lieux à forts contrastes sociaux, où se concentrent, parfois sans jamais se côtoyer, les plus riches et les plus pauvres de notre pays.

Parmi les problématiques répertoriées dans l'avis, celle de l'accès au logement n'est pas des moindres. La préconisation 9 y répond en mettant en avant trois éléments essentiels pour favoriser de meilleures conditions de logement et pour guider l'action publique :

Le premier est que la cohésion et l'inclusion sociale au sein des métropoles seront effectivement favorisés en développant la mixité fonctionnelle, générationnelle, économique et sociale. C'est pour cela que le groupe de la coopération soutient le développement des logements intermédiaires et celui des logements sociaux pour accueillir au cœur même des métropoles, à la fois les classes moyennes et les classes les plus modestes. Pouvoir accéder à un logement abordable est, pour le groupe de la coopération, constitutif du Pacte républicain.

Le deuxième point concerne la nécessaire stabilité et pérennité des financements dans le domaine du logement en général et du logement social en particulier. L'activité de construction est particulièrement sensible au stop and go : il faut de la visibilité et de la pérennité.

Enfin, l'avis insiste sur le fait que le logement étant aussi l'exercice d'un droit, il doit bénéficier d'interventions volontaristes des pouvoirs publics. L'avis insiste sur la maîtrise du foncier, ce que soutient le groupe de la coopération.

Le groupe de la coopération a voté l'avis.

Entreprises

Le constat est désormais partagé. Si certains de nos territoires peuvent se targuer de présenter une situation économique et sociale très positive, d'autres en revanche, rencontrent de sérieuses difficultés passagères ou structurelles. Sans entrer dans le

Déclarations des groupes

détail d'un diagnostic aux multiples facettes, les inégalités territoriales revêtent un caractère très hétérogène et se creusent depuis 10 ans. La question du lien entre les métropoles et les autres territoires se pose dès lors avec une légitimité accrue.

En d'autres termes, la métropolisation s'est-elle réalisée au détriment des territoires ? Il s'agit d'un sentiment diffus au sein de la population et l'avis souligne justement que les 22 métropoles institutionnelles connaissent des réalités économiques très variées. Deux facteurs économiques principaux l'expliquent : d'une part, le positionnement sectoriel des métropoles et leur capacité à participer aux échanges internationaux ; d'autre part, la concentration géographique des personnes, des emplois, des transports des entreprises et des activités. Or à l'échelle européenne, les métropoles françaises sont encore des « nains économiques ». Il n'y a que deux métropoles majeures en Europe : Paris et Londres... Pour le groupe, il est important d'entretenir des relations de confiance entre métropoles et territoires et de ne pas stigmatiser les métropoles. Et ce n'est qu'en osant élargir les périmètres d'actions des métropoles aux territoires plus lointains, que l'on permettra une redistribution plus équilibrée des opportunités. C'est un enjeu d'harmonie au sein de la société française. En ce sens, comme le souligne l'avis, il est indispensable d'améliorer la gouvernance pour mieux prendre en compte la diversité territoriale et affirmer le rôle de la région comme cheffe de file du développement économique.

Les réseaux d'entreprises doivent jouer un rôle dans le décroisement des mondes politiques et économiques, mais également des territoires urbains, périurbains et ruraux. Il faut associer davantage le monde économique, au travers de projets. Ce n'est pas tant les disparités physiques entre les territoires qui comptent, que les initiatives économiques.

Cela passe par le développement d'outils partagés d'intelligence économique territoriale (identification des entreprises à risque, des bassins fragilisés...), de dispositifs de gestion territorialisée des emplois et des compétences, d'alerte des entreprises sur les marchés et sur les attentes des clients. Une autre voie consiste à favoriser la proximité (pour le bien-être de l'humain), induisant une mobilité douce et propre (pour le bien de l'environnement) en réintégrant intelligemment, les entreprises au cœur des villes. Sur cet aspect les entreprises élaborent depuis plusieurs années des plans de mobilité d'entreprises ou interentreprises à l'attention de leur personnel. Sous réserve de la future LOM et de son application, il faut privilégier la souplesse et l'incitation. Le groupe des entreprises en appelle à la vigilance sur ce point.

Il faut aussi davantage mettre l'accent sur l'accompagnement du tissu économique des entreprises et en particulier des PME à potentiel, en encourageant également le développement des clusters, pôles de compétitivité, grappes d'entreprises et pôles d'excellence ruraux et les groupements d'employeurs qui confortent l'ancrage des capacités industrielles sur les territoires. De manière générale, la cohabitation de différents pôles, acteurs publics et types d'entreprises, doit être considérée comme une richesse et non comme une nuisance à la lisibilité du paysage. C'est cette diversité qui doit être encouragée pour permettre l'émergence d'écosystèmes territoriaux pertinents et donc la croissance du territoire.

Pour toutes ces raisons le groupe des entreprises a voté l'avis.

Environnement et nature

Le climat et les menaces sur le vivant sont un défi central pour les métropoles. D'emblée disons-le, le présent avis ne traite pas ces questions à la hauteur de l'urgence. Notre vulnérabilité face à la déstabilisation du vivant et de la civilisation humaine ne peut plus être reléguée au second plan, ni même diluée. C'est dire les questionnements de notre groupe face à cet avis, si faible vis-à-vis des enjeux. Malgré l'implication intense des rapporteurs, et un rapport riche, le groupe environnement et nature ne votera pas cet avis.

La métropole est-elle un facteur d'enrichissement et de redistribution, ou au contraire d'assèchement des territoires ? Nous ne retrouvons pas dans l'avis ces nuances essentielles pourtant bien développées dans le rapport, alors que pour nous le contrat entre les territoires et la grande cité est la clé d'un avenir durable.

La métropole est aussi un lieu politique, qui a à la fois une capacité d'action et une pluralité de débats face aux grands enjeux. Même si les processus démocratiques sont critiquables, la grande ville reste le lieu d'élaboration du long terme, au point que les métropoles sont reconnues comme acteurs dans les processus issus de l'Accord de Paris sur les climats, là où les États stagnent.

Face à l'urgence, il nous faut faire des choix. Or par exemple, à quelques lignes d'intervalle, l'avis propose de respecter nos engagements climatiques tout en accélérant très fortement le très haut débit, dont la 5G, en gros sur l'ensemble du territoire sans exception. « *Tout, tout partout, sans choisir* », alors non, ce n'est pas notre idée d'un avis du CESE au service de l'intérêt de notre pays et de son avenir. Maximaliste sur cette question du haut débit dans le monde rural, l'avis assure en revanche un service a minima sur les transitions écologiques et énergétiques. Sur la gouvernance climat (préconisation 10), il nous propose ainsi une dérisoire et impuissante « *unification des indicateurs* » là où il nous faudrait unifier et coordonner la planification économique, sociale et environnementale.

De même, sur l'artificialisation des terres, alors que 236 Ha de sols sont bétonnés ou goudronnés en France chaque jour, l'avis se contente de proposer de « limiter » le phénomène. Il se place ainsi en dessous du Plan biodiversité du gouvernement qui projette l'objectif de « *zéro artificialisation nette* ». Cela est plus que dommage, car la métropole était l'échelon idéal pour traiter du problème en profondeur.

Autre point, que va-t-il advenir des approvisionnements alimentaires dans les mégapoles, actuellement sous perfusion d'importations de biens en tous genres ? Ici, l'avis situe bien ce risque de rupture dans les systèmes alimentaires d'ici 2050, mais il ne le traite pas. Vivre d'Internet et d'eau importée en bouteilles plastiques, c'est ça notre avenir ?

Le monde dans lequel nous entrons n'a rien à voir avec celui dans lequel nous vivons. Il est de notre responsabilité de le regarder en face et de faire ensemble les choix les plus judicieux pour l'avenir. Faute de quoi, nous resterons dans les logiques passées, et continuerons à voir croître nos gaz à effet de serre, chuter la biodiversité, multiplier les inégalités et exploser la vulnérabilité de notre modèle de société.

Déclarations des groupes

Mutualité

La mondialisation des échanges a largement contribué à accroître le rôle et le poids des villes, en développant un phénomène appelé la « métropolisation ». Les 22 métropoles françaises, définies sur des critères quantitatifs, sont ainsi considérées comme des vecteurs de croissance et d'innovation.

Mais le développement de grands pôles urbains doit s'opérer en harmonie avec les autres collectivités et ne doit pas s'inscrire dans une seule logique économique de création de richesse mais s'attacher aussi à répondre aux inégalités sociales et environnementales : c'est cet équilibre qui est recherché dans l'avis.

Les métropoles ont ainsi un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre de synergies et de dynamiques territoriales favorables à l'émergence d'innovations sociales.

Leurs compétences en matière de développement économique, social et culturel, de mobilité, de logement ou de transition énergétique s'inscrivent dans des domaines où les acteurs de l'ESS sont très présents.

De nombreux exemples, rassemblés dans l'enquête réalisée par l'Avisé et le Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) en 2019, témoignent de l'intérêt porté aux entreprises de l'ESS par les métropoles : accompagnement et financement à destination de structures de l'ESS à Lille Métropole ou Saint-Etienne Métropole, structuration des réseaux de l'ESS et de l'innovation sociale à Nantes Métropole, application d'un schéma de promotion d'achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) dans 6 métropoles

...

Par ailleurs, l'avis rappelle l'importance des conseils de développement, organe consultatif, qui apportent l'éclairage de la société civile et des citoyens et citoyennes sur les orientations majeures des politiques publiques locales. Le groupe de la mutualité estime que ces instances, essentielles à la démocratie participative et qui associent pour la plus part des acteurs de l'ESS, doivent être renforcées.

Dans ses deux avis sur les personnes vivant dans la rue et en grande pauvreté, le CESE avait déjà insisté sur la difficulté d'accès à un logement social et sur la non-application du droit au logement opposable, notamment dans certains départements en tension. L'avis rappelle « *qu'une dizaine de métropoles concentre l'essentiel des difficultés persistantes d'accès au logement* ».

Enfin, l'accès aux soins demeure une des préoccupations majeures des citoyens et des citoyennes.

Les métropoles n'échappent pas à la problématique des déserts médicaux.

Les solutions nécessitent une coopération forte entre les différents types de territoires et avec les acteurs de proximité. Ainsi, la Mutualité française a récemment signé une convention de partenariat avec l'AMF dont l'objectif est de construire ensemble des solutions concrètes et innovantes sur les territoires autour des enjeux liés à la santé, à la perte d'autonomie et à la politique familiale.

Les métropoles doivent favoriser la mise en réseau de tous les acteurs des territoires afin de construire ensemble des solutions adaptées aux territoires et aux populations. L'avis s'est inscrit dans cette démarche. Le groupe de la mutualité l'a voté.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Il y a un an débutait le mouvement dit des « *gilets jaunes* ». Un mouvement que beaucoup d'acteurs, le CESE compris, avaient pressenti. Un mouvement qui exprimait déjà, au-delà d'un ras-le-bol fiscal, le sentiment d'abandon de certains territoires et d'accroissement des fractures territoriales ainsi que la volonté de vivre décemment.

Le projet d'avis soumis a le mérite de proposer et de rappeler des solutions qui devraient être mises en œuvre depuis bien trop longtemps.

À ce titre, notre groupe retient trois éléments.

Le premier est la coopération entre les territoires. Pour réduire l'écart d'accès aux services publics entre les citoyennes et citoyens, il convient de faciliter les échanges et les déplacements. Aussi, nous soutenons le développement des contrats de réciprocité notamment concernant les transports. Les mesures de péréquation nous semblent également à soutenir.

De plus, afin d'éviter des effets de congestion à l'intérieur et autour des métropoles et l'étalement urbain, nous sommes favorables aux mesures de densification raisonnée et à la nécessaire intégration du besoin de nature.

Il nous faut relocaliser le travail, la production alimentaire et les services de tous les jours afin d'éviter aux habitantes et habitants des métropoles et des territoires alentours des trop longs trajets. À ce titre, le prochain avis du CESE "mobilité, travail et emploi" fera, nous l'espérons, des propositions supplémentaires pour continuer de poursuivre l'objectif global de réduction des mobilités.

Enfin, dans le contexte de réchauffement climatique dans lequel nous évoluons, il nous semble indispensable de transformer radicalement les métropoles pour les rendre plus résilientes et auto productrices. Pour cela, nous rejoignons les conclusions de précédents avis du CESE sur la nature en ville et l'agriculture urbaine et nos nombreuses préconisations sur le développement des mobilités douces, des transports en commun et de l'intermodalité.

En conclusion, cet avis rappelle la volonté pour notre assemblée d'une réelle politique d'aménagement du territoire qui oblige l'État à traiter avec égalité toutes les concitoyennes et tous les concitoyens.

Le groupe a voté cet avis.

Déclarations des groupes

Outre-mer

Pour nous, citoyens français des Outre-mer, la métropole, c'est « l'Hexagone », et notre « ville-mère », c'est Paris.

Paris où s'écrivent les lois, où se négocient les dotations pour les collectivités, les aides pour lutter contre la grande précarité et toutes les formes d'insécurité...

Paris, où le gouvernement vient d'édicter, suite aux Assises des Outre-mer, la stratégie 5.0 pour nos territoires ... 5.0 pour zéro carbone, zéro déchet, zéro polluant agricole, zéro exclusion et ... zéro vulnérabilité. Aussi, poser la question des apports et des limites de la « métropolisation », c'est poser la question de la pertinence du modèle de gouvernance de la France aujourd'hui, en intégrant qu'avec la constitution des 22 métropoles régionales de l'Hexagone auxquelles, il faudrait ajouter les sept agglomérations capitales de nos territoires ultramarins, une partie des problématiques d'équité dans la gouvernance a incontestablement été transférée au sein même des Régions.

Alfred Sauvy, personnalité qualifiée qui siégea 27 ans dans notre institution, édicta le constat suivant : « *L'aménagement du territoire poursuit systématiquement la concentration meurtrière par le double effet de la vanité et d'erreurs de comptabilité* ».

Or, selon « le toujours sacro-saint » indicateur du PIB par habitant, un habitant a généré à Paris en 2012, 51 000 euros contre 31 000 en moyenne nationale, et 20 000 dans les 4 DROM ultramarins.

Un parisien générerait ainsi deux fois et demi plus de PIB qu'un ultramarin.

Mais, selon l'indicateur du PIB par emploi, un actif au travail « produisait » à Paris 101 000 euros, contre 76 000 en moyenne nationale et 65 000 dans les 4 DROM. Voilà des écarts relatifs moins stigmatisants !

Cependant, les écarts de PIB générés par emploi encore très importants entre Paris et le reste de la France ne s'expliquent-ils pas par le fait que la financiarisation à outrance de l'économie conduit à un « *sur-captage* » des valeurs ajoutées et des marges par les organisations privées et publiques de la seule véritable « métropole » en France c'est-à-dire Paris?

Ceci semble être prouvé par l'écart inter décile des revenus, où Paris ressort de très loin comme le territoire le plus inégal de France avec un ratio de 6,5 contre 3,8 en moyenne nationale, du fait d'un revenu du neuvième décile qui y est supérieur de 60 % à la moyenne nationale.

Malgré la stigmatisation sur les niveaux d'inégalités des revenus dont sont régulièrement taxés nos territoires ultramarins, l'écart inter décile y est bien inférieur à celui de Paris. 4,7 à la Réunion par exemple du fait ici d'un niveau de revenu médian du premier décile inférieur de 30% à la moyenne nationale. Ces données démontrent que la « *métropolisation* » ne conduit pas à un progrès vers une République plus juste et équitable entre tous ses citoyens, au contraire.

La vraie question posée est bien alors celle des modes de gouvernance qui permettraient une meilleure équité dans les politiques publiques engagées tant à l'échelle de l'État que des régions.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Professions libérales

À juste titre, le rapport et l'avis du CESE se focalisent sur les métropoles car elles jouent aujourd'hui un rôle central.

Les travaux du CESE reflètent la réalité du terrain : les métropoles ne se ressemblent pas, notamment de par leur statut, leur taille, leur attractivité ou encore leur démographie... .

Penser la ville autrement doit être une priorité. Les professions libérales, particulièrement celles du secteur « *cadre de vie et technique* » en ont pleinement conscience.

Ces professionnels compétents, responsables, indépendants et sensibles aux nouveaux enjeux de la Cité, sont des forces de propositions sur lesquelles les collectivités peuvent s'appuyer pour faire émerger de nouveaux modèles pour peu que la demande et les moyens soient au rendez-vous.

Comme l'a déclaré ce week-end le ministre de la Culture : « *Nous devons changer de mode de vie et de manière de penser le bâti. L'architecture nous aidera à relever les défis de notre temps. Nous en avons besoin pour requalifier l'existant, pour ériger des éco-quartiers, des villes intelligentes, pour apporter la nature en ville et pour faire société de la meilleure manière possible* ».

Cette vision est partagée dans cet avis et, à ce titre, le groupe des professions libérales souhaite insister sur trois préconisations :

- il est primordial de réfléchir en amont, à reconstruire la ville sur elle-même avant d'ouvrir à l'urbanisation des terres agricoles ;
- de plus, face aux phénomènes extrêmes liés au changement climatique qui risquent de se multiplier, il est urgent pour les métropoles de mettre en place des mesures pour limiter leur impact environnemental et améliorer leur résilience ;
- enfin, pour éviter le développement de « *villes musées* » ou pire, de « *villes mortes* », il est prioritaire de prendre le pouls des évolutions des métropoles en matière de démographie et de besoins en logements car les contrastes évoluent sans cesse. Le phénomène de gentrification traité dans l'avis qui contraint les ménages les moins aisés à s'éloigner de 10 voire de 20 kilomètres des métropoles pour pouvoir se loger est extrêmement préoccupant.

La situation actuelle n'est pas irrémédiable. Seule une volonté politique claire et affirmée peut garantir un cadre de vie réussi et des logements de qualité pour tous.

C'est ensemble que nous réussirons les transformations pour faire société, tout en veillant au respect de l'environnement et à la qualité de l'habitat et des espaces publics.

Déclarations des groupes

C'est bien l'objectif de cet avis et c'est pourquoi le groupe des professions libérales félicite la rapporteure et le rapporteur pour la qualité de cet avis et l'a voté.

UNAF

Les métropoles souvent perçues comme des pôles d'attractivité économique font apparaître comme le souligne l'avis de nombreuses disparités et parfois même le sentiment d'un accroissement des inégalités territoriales et du primat de l'urbain. Elles concentrent en effet des ménages parmi les plus riches et les plus pauvres, avec des problèmes notamment urbanistiques et de mobilité en étant au cœur des préoccupations environnementales.

Quelques préconisations nous semblent de nature à permettre un meilleur équilibre dans le développement des métropoles dans l'intérêt des familles vivant dans ces territoires ou en proximité. En effet, depuis plusieurs années, on observe une nouvelle attractivité avec tous ses bienfaits, mais les prix de l'immobilier flambent au cœur des métropoles, contraignant les familles à habiter en périphérie. Ce sont dès lors autant de pressions sur l'espace et sur les transports. Les métropoles sont donc à la recherche d'un nouveau mode de développement et le présent avis y contribue.

Ainsi le groupe de l'UNAF retient avec attention la préconisation qui demande à accélérer très fortement le développement du très haut débit dans tous les territoires et à lutter contre « *l'illectronisme* » par un plan de formation et d'accompagnement des populations. Le haut débit est un véritable levier d'action pour les communes et les territoires du périmètre de la métropole pour renforcer son attractivité auprès des entreprises, pour développer l'emploi et à terme pour l'ensemble des métropolitains. Disposer d'infrastructures de communication de qualité et effectivement accessibles à tous constitue un prérequis.

Si la métropolisation peut entraîner des fragilités nouvelles, elle ouvre aussi les possibles et de nouvelles solidarités pour un développement harmonieux des cœurs de ville et des territoires avoisinants.

Pour ce faire, l'accent doit être porté sur l'accès aux services et le Groupe de l'UNAF soutient la préconisation 7 d'un moratoire sur leur fermeture et la structuration d'un minimum de services pour tous.

Sur le logement, 1er poste de dépenses dans le budget des familles, la préconisation 9 appelant au renforcement des logements intermédiaires et à la maîtrise du foncier doit être une priorité et faire l'objet d'une action volontariste de toutes les parties prenantes.

Enfin, le développement durable des métropoles suppose une action coordonnée en matière de mobilité. C'est le sens des préconisations 11 à 14 avec un intérêt porté par le groupe de l'UNAF en faveur des mobilités actives sécurisées et du développement du télétravail. Mais sur ce vaste sujet, nous y reviendrons lors d'une prochaine plénière consacrée à *Mobilités, travail et emploi*.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Pour l'UNSA, cet avis cerne bien les problématiques actuelles des métropoles, tout en posant aussi les questions sur leur futur.

Ce travail le rappelle : il n'existe pas de « *métropole-type* » car la métropole est en réalité un objet protéiforme.

Elle est aussi bien un lieu d'opportunités que de contradictions nécessitant des réponses politiques.

Ainsi, la métropole censée être tournée vers le futur, mêlant emplois supérieurs, jeunesse éduquée et festive, culture, ne peut survivre sans des emplois moins qualifiés occupés par des salariés ou agents de plus en plus en difficultés pour résider à proximité de leur emploi.

C'est que les effets territoriaux des métropoles peuvent aller de l'entraînement à son inverse, l'absorption, selon la capacité des zones voisines à construire leurs propres activités et à fonctionner en réseau. De ce point de vue, l'extension du haut débit ne peut maintenir de l'activité dans ces zones que si elles sont en capacité de faire valoir d'autres éléments d'attractivité tels que la qualité de vie, des commerces de proximités, des loisirs, etc.

Au fond, le principal enjeu est de concevoir une politique d'équilibre, pour l'interne des métropoles comme pour les relations entre les métropoles et leur environnement, une politique où il faut penser en complément et en articulation plus qu'en opposition et parfois en exclusion. Une politique volontariste, nécessairement ancrée, pour l'UNSA, dans la priorité écologique et sociale, qui implique de se doter d'outils de programmation plus performants pour redonner de la cohérence et maîtriser davantage l'urbanisation. Il s'agit de limiter les franges urbaines mal desservies, de cesser l'extension de zones d'activités alors que le transport et la construction de logements ne suivent pas.

La métropole offre un cadre adéquat pour concevoir des plans de mobilité complets, incluant la promotion des mobilités actives, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais il faut dire, au regard de la hauteur des enjeux écologiques et sociaux, que les métropoles, et singulièrement la métropole parisienne, souffrent d'un sous-investissement en transports collectifs, comme d'un manque de mise en relation avec les sites d'activités ou même avec les gares. Elles pâtissent également d'une pénurie de logements financièrement accessibles et mieux répartis car l'assignation sociale à résidence à un coût autant social qu'écologique.

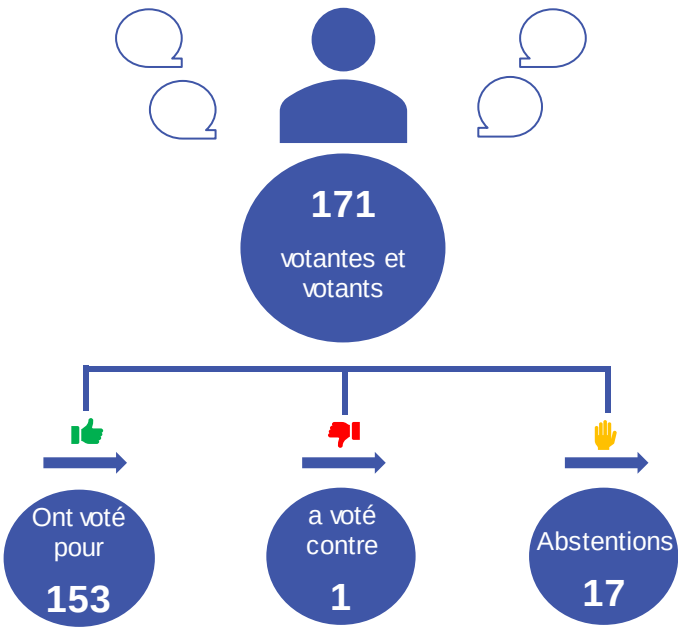
L'avis cible à raison le sujet de la gouvernance politique. Car la multiplicité des structures (EPCI, métropoles, eurométropoles, communautés urbaines) repose la question de la représentativité des élus de ces superstructures, de la participation des citoyens qui y résident mais aussi de tous ceux qui contribuent à son activité.

Déclarations des groupes

Je parlais de penser en complément plus qu'en opposition. Souvenons-nous que la crise des « *gilets jaunes* » a démontré la nécessité de redonner de la valeur aux territoires non métropolitains, qui se sentent délaissés, voire stigmatisés. À ce titre, pour l'UNSA, il est impératif de redonner sens à la péréquation territoriale et de cesser de centraliser les services publics à l'excès au sein des métropoles, au détriment des autres pôles urbains.

C'est dans ces logiques que s'inscrit cet avis. L'UNSA l'a voté.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 23 octobre 2019

Pour : 153

Agriculture	Mme Beliard, MM. Bernard, Cochonneau, Coué, Dagès, Davesne, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mmes Gautier, Lion, M. Roguet, Mme Valentin.
Artisanat	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mmes Sahuét, Teyssedre.
Associations	MM. Deschamps, Jahshan, Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
CFDT	M. Blanc, Mmes Blancard, Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, MM. Nau, Saint-Aubin.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.

<i>CFTC</i>	Mme Coton, MM. Sagez, Vivier.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Desiano, MM. Homez, Legagnoa, Pérès, Techer.
<i>Coopération</i>	MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin.
<i>Entreprises</i>	Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Guillaume, Mme Ingelaere, M. Nibourel, Mme Pauzat, M. Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mmes Le Bas, Weber.
<i>Outre-mer</i>	Mme Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Lobeau, Rivière, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Aschieri, Bontems, Bussy, Cabrespines, Mmes Castaigne, Collin, Djouadi, M. Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Grard, MM. Guglielmi, Jouzel, Keller, Mmes Lechatellier, Léoni, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, M. Molinoz, Mme Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wagnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bohe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Contre : 1

<i>Environnement et nature</i>	M. Compain.
--------------------------------	-------------

Abstentions : 17

<i>Environnement et nature</i>	M. Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Outre-mer</i>	M. Edmond-Mariette.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Bennahmias, Boccara, Mme Claveirole, MM. Duval, Pasquier, Pilliard.

Rapport

Présenté au nom de la Section de l'aménagement durable des territoires

LES MÉTROPOLES : APPORTS ET LIMITES POUR LES TERRITOIRES

M. Yann Lasnier et Mme Dominique Riquier-Sauvage

Introduction

Paris, New-York, Sidney, Shangai, Tokyo, les métropoles attirent, concentrent, fascinent.

La métropolisation est un phénomène de concentration urbaine autour des plus grandes villes.

Le phénomène métropolitain est présenté par nombre d'économistes comme une nécessité pour favoriser l'inscription de notre pays dans la mondialisation et comme un vecteur privilégié de croissance économique. Toutefois, la création de métropoles en France et la montée en puissance de certaines d'entre elles se sont accompagnées pour une partie de la population, d'un sentiment d'accroissement des inégalités territoriales.

Plusieurs des personnalités entendues pour préparer ce rapport ont par ailleurs souligné la complexité de la notion et la diversité de situations selon qu'il s'agit d'une part du fait métropolitain ou d'autre part de métropoles au sens institutionnel du terme, apparu en France à partir de la loi du 16 décembre 2010.

Le présent rapport vise dans ce contexte à apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : quelles distinctions établir entre le fait métropolitain et les métropoles au sens juridique du terme ? Comment se situent les métropoles françaises dans les contextes international et européen ? Quelles sont les principales innovations introduites par les divers statuts de métropoles en vigueur dans notre pays ? Dans quelle mesure les métropoles se différencient-elles entre elles ainsi que par rapport aux territoires qui les entourent en matière de démographie ou au regard des dynamiques de développement durable ? Quels en sont les particularités et les principaux enjeux ? Quels sont, en définitive, dans ces domaines, les apports des diverses métropoles pour les territoires qui les composent et pour ceux qui les entourent, mais aussi leurs limites ?

Après une définition des métropoles qui fait apparaître des diversités de statuts entre les 22 métropoles existantes, le rapport s'attache à présenter les principaux phénomènes que connaissent les métropoles de notre pays dans des domaines tels que la démographie, l'économie et l'emploi, la formation et la recherche, l'urbanisme et le logement, l'environnement, les mobilités, la cohésion sociale, la culture et la santé. Il s'attache également à analyser les interactions, concurrences, complémentarités et coopérations des métropoles avec les divers types de territoires.

I - METROPOLES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

A - De la ville à la métropole ?

1. La ville, une plaque-tournante pour les échanges

Le développement des villes s'est inscrit dans le contexte d'une France à dominante rurale jusqu'au XVIII^{ème} siècle. Selon l'historien Georges Duby, au Moyen

Âge, « la ville puisait dans la campagne environnante, matrice généreuse, des immigrants, sa nourriture et les matières premières qu'élaboraient tous ses ateliers ». Les liens des villes avec leur environnement sont donc très anciens.

Mais le regroupement dans un espace restreint d'un grand nombre de femmes et d'hommes, d'activités diversifiées de production, de commerce et de services, caractéristique de la ville et facteur de richesses, ne se limite pas à ces échanges de proximité. Pour Georges Duby, « aussi jalousement gardées que les autres forteresses, les villes s'en distinguent en ce qu'elles s'ouvrent sur le trafic. Elles en vivent. Des guerriers, des prêtres y font résidence, mais ce sont des hommes d'affaires qui entretiennent leur prospérité et qui parfois les gouvernent seuls. Vers leurs portes convergent tous les itinéraires, routes de terres, voies fluviales »²⁴. Cette ouverture sur l'extérieur et leur situation à proximité de voies de communication, qui font des villes des plaques-tournantes pour les échanges, est selon le sociologue Jean Viard, l'un de leurs éléments constitutifs : « Une ville est un lieu de flux et de rencontres. Elle doit tenir son rang pour attirer des hommes, des innovations ou des marchandises »²⁵.

2. Paris et le désert français : les métropoles d'équilibre

Le développement des villes présente en France des particularités. L'accroissement de la population urbaine y a ainsi été plus tardif qu'en Angleterre ou en Allemagne. Selon l'historien Fernand Braudel, « en 1931, la population urbaine s'apprête seulement à dépasser la population rurale, qui jusqu'alors prédominait »²⁶ dans notre pays. La France connaît aussi une prédominance particulièrement marquée de sa capitale, Paris, par rapport aux autres grandes agglomérations de l'hexagone. Cela s'explique en partie par l'ancienneté de sa construction en tant qu'État, la majorité du territoire national actuel appartenant dès 1515 au domaine royal. Une tendance à la centralisation forte à certaines périodes (sous Richelieu, Louis XIV ou la Révolution, entre autres) a par ailleurs joué en ce sens. Par contraste, l'unification de l'Italie ou de l'Allemagne à partir de principautés multiples remonte seulement à la fin du XIX^e siècle et ce morcellement politique a, dans ces pays, favorisé un polycentrisme urbain selon Hugo Bevolt, directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'égalité des territoires²⁷.

Jean-François Gravier démontre, dans *Paris et le désert français* (1947), que la centralisation politique a favorisé la centralisation économique, la concentration des établissements d'enseignement supérieur et des laboratoires les plus prestigieux dans la capitale et la construction autour d'elle, d'un réseau ferroviaire en étoile.

Pour y remédier, une politique d'aménagement des territoires et de redéploiement des activités est mise en œuvre au début des années 1960. Plusieurs agglomérations se distinguaient à l'époque par l'importance de leur population et par la diversité de leurs fonctions. Selon Jacques Monod, ancien délégué à l'aménagement du territoire (DATAR), et Philippe de Castelbajac, ancien directeur général adjoint à la politique régionale de la Commission européenne, elles étaient au nombre de huit : « Lille, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes. Mais ces villes phares n'exerçaient qu'une part infime du rôle qu'une grande agglomération doit assumer dans l'expansion économique, que ce soit pour la direction des grandes entreprises, l'octroi des crédits bancaires, les commerces spécialisés, les grandes

écoles... () La décision fut donc prise de faire de ces villes incomplètes des métropoles d'équilibre ». Un ensemble de mesures en matière d'aides à la décentralisation industrielle, d'équipements universitaires et culturels ou des liaisons autoroutières et aériennes, entre autres, vinrent concrétiser cette politique²⁸.

3. Un instrument pour inscrire la France dans la mondialisation

D'après l'économiste François Perroux, le progrès apparaît principalement dans les grandes villes et à partir de ces "pôles de croissance", se diffuserait ensuite dans les espaces adjacents. La libéralisation des marchés, la construction européenne et la globalisation des échanges auraient renforcé cette tendance, favorisant l'internationalisation des entreprises et confortant la polarisation d'activités à forte valeur ajoutée au bénéfice des grandes métropoles dans les pays développés. Les taux d'exportation dans le produit intérieur brut témoignent de l'importance de ces échanges : dans des pays tels que la France, l'Espagne, l'Italie ou le Royaume-Uni, ils se situent en 2012 autour de 30 %²⁹.

L'avis du CESE *Métropoles et structuration du territoire* souligne dès 2003 « le lien entre métropolisation et globalisation, entre modification des structures urbaines et modification des systèmes productifs ». Pour l'avis précité, « phénomène mondial, la métropolisation apparaît comme un processus de croissance urbaine sélective, liée à la globalisation de l'économie, à l'internationalisation des échanges et aux mutations des systèmes productifs »³⁰. Selon Pierre Veltz, urbaniste, sociologue et économiste, « Les manières de produire ou d'échanger se transforment aujourd'hui en profondeur : ces changements sont au cœur des nouvelles configurations spatiales et en particulier de la poussée des métropoles »³¹. Ainsi, la métropolisation peut être vue comme l'un des moyens de favoriser l'inscription de notre pays dans la mondialisation. Comme l'a noté Laurence Fortin, vice-présidente de la région Bretagne et présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France, « l'attractivité de nos métropoles peut avoir un effet positif déterminant sur des décisions d'investissements notamment internationaux pour des activités qui n'iraient pas ailleurs qu'au sein d'une métropole ». La concurrence en la matière ne joue donc pas avec des territoires non métropolitains de l'hexagone mais avec des métropoles d'autres pays au bénéfice de la France et de la région concernée. Les métropoles permettent par ailleurs des partenariats internationaux entre grandes villes et constituent à ce titre aussi un atout pour les territoires³².

B - Métropolisation et métropoles

1. Définitions

1.1. Concept de métropolisation et fait métropolitain,

Sur le plan étymologique, le terme de métropole renvoie au concept de « **ville-mère** » qui caractérisait, dans l'Antiquité grecque, une cité essaimant des colonies sur les côtes méditerranéennes.

La notion souligne aujourd'hui l'existence de relations entre une ville-centre et un territoire plus vaste qui l'entoure. Une métropole est, d'après Gérard-François Dumont, recteur, professeur à la Sorbonne, « un centre de direction, de coordination

et d'impulsion d'un ensemble territorial»³³. Elle serait caractérisée par la concentration de pouvoirs économique, politique et culturel³⁴.

L'avis déjà cité de 2003 du CESE retient la définition suivante : une métropole reflète « *une étape de la croissance urbaine marquée par des effets de seuils quantitatifs et qualitatifs. C'est une grande ville qui s'étale de plus en plus, qui concentre populations et emplois, qui rassemble des activités diversifiées et nombre de fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne de plus en plus en réseau avec les autres grandes villes* »³⁵.

Plusieurs universitaires entendus pour préparer ce rapport ont souligné la complexité de la notion, sa polysémie et la **diversité de situations qu'elle recouvre** selon qu'il est question du **fait métropolitain** ou de **métropoles au sens institutionnel du terme**, apparu en France avec la loi du 16 décembre 2010. Elles et ils invitent alors à s'appuyer sur le concept de **métropolisation**, dont la plus grande unicité est soulignée, pour dégager les principales caractéristiques des métropoles.

La métropolisation peut être définie comme un processus de polarisation de l'organisation des territoires par les villes et en particulier par les plus grandes d'entre elles. Le concept est en général associé à la mondialisation de l'économie et des échanges, à l'importance de l'innovation, de l'économie de la connaissance, des services aux entreprises et de la sphère financière. La métropolisation suppose et contribue à favoriser **l'accessibilité et l'attractivité des villes** autour desquelles s'opère cette polarisation ainsi que leur **capacité à développer, à de multiples échelles, des réseaux de relations entre territoires.**

Alain Bourdin, coordinateur du programme interuniversitaire " Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines POPSU 2 " distingue, parmi les nombreuses villes concernées par la mondialisation, celles qui en connaissent les effets en n'ayant *quasi* aucune maîtrise des phénomènes qui la produisent, de celles qui peuvent peser sur ces évolutions, voire contribuent à les initier : "**une ville qui ne maîtrise en rien les processus de métropolisation, même si elle en bénéficie, n'est pas une métropole. Parmi les autres, il y a inévitablement des degrés**"³⁶.

Il propose les critères suivants parmi ceux pouvant concourir à différencier une métropole d'une ville qui ne l'est pas pleinement : présence au sein ou à proximité de la ville concernée d'une ou plusieurs universités relevant de classements internationaux d'excellence, d'établissements de recherche-développement de multinationales, existence d'infrastructures de transport de premier plan (port et/ou gares et aéroport figurant dans les classements internationaux), d'une bourse et d'établissements financiers, d'un palais des congrès en capacité d'accueillir des événements internationaux, d'un opéra ou musée d'art contemporain, de magasins de grand luxe, de multiples tiers-lieux, de services hospitaliers de pointe et/ou de cabinets d'avocats spécialisés en droit des affaires international, etc³⁷.

Il ne s'agit toutefois pas de critères juridiques : une grande ville peut être une métropole au sens institutionnel du terme sans y satisfaire nécessairement.

L'universitaire américain Richard Florida met pour sa part en avant la capacité des métropoles à attirer, par des températures clémentes et la présence d'aménités culturelles et urbaines (les "3 T" : technologie, talent et tolérance), un nombre

important de membres de la "classe créative"³⁸, cadres et salariées/salariés hautement qualifiés travaillant notamment dans les secteurs de l'économie de la connaissance que l'INSEE dénomme "cadres des fonctions métropolitaines"³⁹.

La métropolisation se traduit alors sur le plan économique, par une concentration des activités et des emplois dans les plus grandes villes, par un développement des flux entre le centre que constitue la métropole et sa périphérie, notamment dans le cadre des trajets domicile-travail, et par des dynamiques d'étalement urbain, *"dans un double mouvement de concentration urbaine et de dilatation périurbaine"*⁴⁰.

1.2. Des approches statistiques complémentaires

Plusieurs indicateurs statistiques sont utilisés par l'INSEE pour approcher l'influence exercée par les villes, notamment en matière d'emploi, sur les territoires situés à proximité, ainsi que le caractère plus ou moins urbain ou rural des communes concernées.

Une **unité urbaine**, concept utilisé par l'INSEE depuis le recensement de 1954, est une commune ou un ensemble de communes qui présente un **bâti continu** (sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et qui compte **au moins 2 000 habitantes et habitants**.

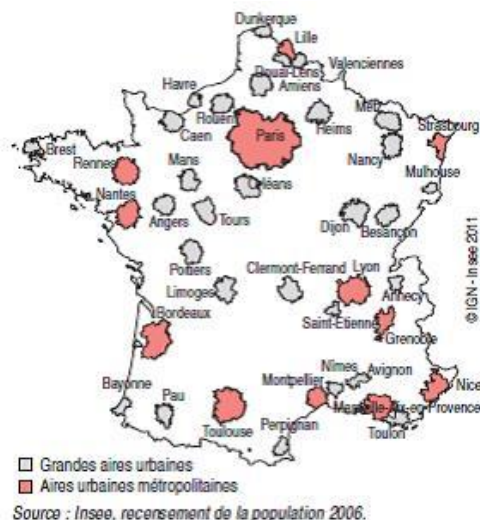
Un **grand pôle urbain** est une unité urbaine **offrant au moins 10 000 emplois, qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain**. Un pôle urbain est constitué d'une ville-centre et de sa périphérie. On distingue aussi des pôles urbains moyens (de 5 000 à 10 000 emplois) et des petits pôles urbains (de 1 500 à 5 000 emplois). Une couronne périurbaine correspond, selon l'INSEE, à l'ensemble des communes d'une aire urbaine hormis son pôle urbain.

Une **grande aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un "grand pôle urbain" et de communes dites "attirées" par celui-ci (couronnes et communes dites multi-polarisées) en ce que **au moins 40 % de leur population résidente ayant un emploi, travaillent dans le pôle urbain ou dans des communes "attirées" par celui-ci**.

Une **zone d'emploi** est un espace géographique au sein duquel réside et travaille la plupart des actives et actifs et où les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre dont ils ont besoin pour occuper les emplois offerts. **À la différence des aires urbaines, les zones d'emploi couvrent l'intégralité du territoire de notre pays**. On comptabilise 322 zones d'emploi en France (DROM inclus).

L'INSEE distingue, parmi les aires urbaines de l'hexagone, **12 aires qualifiées de "métropolitaines"** (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier) parce qu'elles accueillent chacune plus de 500 000 habitantes et habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions dites "métropolitaines" en raison de leur potentiel de développement économique et de leur contenu décisionnel. Hormis Paris, les aires métropolitaines sont en grande majorité situées à la périphérie du territoire hexagonal. **29 autres aires urbaines sont qualifiées de "grandes aires"** car elles comptent plus de 200 000 habitantes et habitants et contribuent à structurer le territoire. Toulon, Douai et Rouen sont classées par l'INSEE parmi les "grandes aires" car le nombre de leurs cadres des fonctions métropolitaines se situe en dessous du seuil de 20 000⁴¹.

Carte 1 : Les aires urbaines métropolitaines et les grandes aires



Source : INSEE Première n°1333, janvier 2011.

Le champ des aires urbaines a tendu à s'étendre et, selon l'INSEE, dans l'hexagone, "95 % de la population vivent désormais sous l'influence des villes"⁴², même si, comme le relève Gérard-François Dumont en audition, une part importante des populations concernées réside dans des communes périurbaines ou rurales.

De multiples typologies et classements tentent d'approcher le poids respectif des différentes métropoles. On peut citer entre autres l'étude de Patricia Cicille et Céline Rozenblat *Les villes européennes: éléments de comparaison* (2003), qui porte sur 180 agglomérations de plus de 200 000 habitantes et habitants dans l'Union européenne. Les indicateurs qu'elle met en œuvre concernent la population des agglomérations en 2000 et son évolution de 1950 à 1990, le trafic des aéroports et des ports, l'accessibilité des villes à l'échelle européenne, l'importance de la place financière et des sièges sociaux d'entreprises, les foires, salons et congrès internationaux, les musées, sites culturels et nombre de nuitées touristiques, les étudiants et étudiants, le nombre de revues scientifiques éditées et celui des unités de recherche impliquées dans un projet européen.

Les villes françaises et européennes sont, sur cette base, distribuées par cette étude dans sept catégories : "métropoles de rang mondial" (Paris et Londres), puis les "métropoles européennes majeures" et "métropoles européennes", dans lesquelles n'apparaît aucune ville française ; viennent ensuite les "grandes villes d'importance européenne" (dont Lyon, Marseille et Toulouse), les "grandes villes à potentiel européen" (dont Strasbourg, Bordeaux, Lille, Nice, Montpellier, Nantes et Grenoble) ; puis les "villes d'importance nationale affirmée" (dont Cannes, Rennes, Nancy, Dijon, Rouen, Angers, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Brest) ; enfin, les "autres villes d'importance nationale" (dont Tours, Metz, Reims, Toulon, Le Havre, Orléans, Saint-Etienne, Valenciennes, Béthune et Lens)⁴³.

On notera que cette typologie de 2003 fait apparaître les 22 villes françaises devenues des métropoles au sens institutionnel dans les années 2010 et d'autres villes qui ne le sont pas devenues. Il convient de relever de manière plus générale que les catégories varient selon les typologies et la place qu'elles attribuent à tel ou tel paramètre. Pour la plupart d'entre elles, *"Paris et Londres sont des aires urbaines à part en raison de leur taille et de la diversité de leurs fonctions (mais) la place des grandes villes françaises, hors Paris, est relativement différente d'une étude à l'autre même si, en tendance, elles restent au mieux des métropoles de rang secondaire"*⁴⁴.

Une étude de l'INSEE sur la croissance démographique des grandes aires urbaines fait apparaître que parmi les 20 pôles urbains de plus de 300 000 habitantes et habitants en 2016, certains tels que Béthune, Valenciennes (partie française du pôle urbain) ou Douai-Lens, ne sont pas des métropoles⁴⁵.

1.3. Des métropoles au sens institutionnel

Au 1er janvier 2019, 22 intercommunalités françaises, suite notamment à la loi MAPTAM de 2014, avaient obtenu le statut administratif de "métropole"⁴⁶. **Ces métropoles au sens institutionnel du terme sont à distinguer des métropoles auxquelles se réfèrent en grande majorité les études socio-économiques.**

Une métropole au sens institutionnel est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Mis en place par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le statut de métropole a été conforté par les dispositions de la loi MAPTAM de 2014 et élargi par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Peuvent désormais accéder au statut de métropole :

- les EPCI qui, à la date de création de la métropole, forment un ensemble de plus de 400 000 habitantes et habitants ;
- les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitantes et habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de la région ;
- les EPCI de plus de 250 000 habitantes et habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitantes et habitants.

Comme le relève une étude du CGET et de France stratégie, alors que les travaux socio-économiques portant sur des métropoles se fondent sur des critères quantifiés relatifs à la concentration du bâti, au nombre d'habitantes et habitants ou d'emplois, **le statut administratif s'appuie sur des critères élargis** : *"En France métropolitaine, dix-sept villes forment le centre d'unités urbaines de plus de 500 000 habitants. Parmi elles, deux, Avignon et Douai-Lens, n'ont pas le statut administratif de métropole, alors que Brest, dont l'aire urbaine est de taille plus modeste, a acquis ce statut"*. Par ailleurs, les périmètres des métropoles au sens institutionnel, qui résultent pour partie de l'exercice de certaines fonctions mais aussi d'accords entre collectivités, *"diffèrent de ceux retenus pour les études socioéconomiques"*⁴⁷.

L'implication des actrices et acteurs des territoires, et notamment des élues et élus, joue un rôle important dans la création des métropoles.

2. Un cadre juridique composite issu de lois successives

2.1. Des lois récentes

Le statut des métropoles en France est réglementé principalement par quatre lois :

- la loi n° 2010-145 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
- la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d’Affirmation des Métropoles (dite MAPTAM) ;
- la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite NOTRe) ;
- la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Le statut de métropole a été créé par la loi n° 2010-145 du 16 décembre 2010 pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire.

Cette loi représente l'aboutissement du processus de réflexion lancé en 2008 avec la constitution du comité pour la réforme des collectivités locales (comité dit Balladur) et qualifié de prioritaire par le président de la République. Ce processus visait la simplification des structures territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions), la réduction du nombre d'échelons territoriaux, la clarification des compétences et des financements.

La métropole est une nouvelle forme d'établissement public de coopération intercommunale, destinée aux zones urbaines atteignant 500 000 habitantes et habitants (à l'exception de l'Île de France). Elle avait vocation à se substituer aux collectivités préexistantes sur son territoire (communes, communautés de communes et conseil général). En matière de fiscalité, la loi prévoit que les métropoles perçoivent la totalité de la fiscalité directe locale et les dotations de l'État sur son territoire (à l'exclusion du produit de la taxe foncière). Les EPIC de plus de 300 000 habitantes et habitants ont la possibilité d'évoluer en pôles métropolitains.

Afin que l'ensemble du territoire soit couvert par des structures intercommunales, la loi du 16 décembre 2010 prévoit un nouveau dispositif dénommé "communes nouvelles" qui rend possible la fusion entre plusieurs communes.

La première métropole à voir le jour est la métropole de Nice Côte d'Azur en 2012.

Quatre ans plus tard, la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d’Affirmation des Métropoles (dite MAPTAM) est venue instaurer des chefs de file pour l'exercice de certaines compétences : la région pour le développement économique, le département pour l'action sociale et la solidarité territoriale. Elle instaure, au niveau régional, une conférence territoriale de l'action publique, permettant la mise en place d'un pacte de gouvernance territoriale.

Présidée par le président du Conseil régional, elle rassemble l'ensemble des exécutifs locaux dont ceux des métropoles, des déléguées et délégués de maires et de communautés de communes et le préfet ou la préfète.

Cette deuxième loi, importante pour les métropoles, leur prévoit un nouveau statut afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitantes et habitants d'exercer leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Cette loi introduit également un statut particulier pour les villes de Paris, Lyon et Marseille.

Concrètement, la loi MAPTAM prévoit la création de la métropole du "Grand Paris" qui regroupe la commune de Paris, l'ensemble des départements 92, 93 et 94 ainsi que les communes franciliennes appartenant à un EPCI qui inclut au moins une commune de la petite couronne.

La loi Nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) du 7 août 2015 confirme sa création au 1er janvier 2016.

La loi du 27 janvier 2014 a consacré 15 métropoles :

- 12 métropoles de "droit commun" : Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la métropole européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole) ;
- 2 métropoles à statut particulier (la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence) ;
- 1 collectivité territoriale à statut particulier dotée des compétences d'une métropole et d'un département (la métropole de Lyon).

Dès le 1er janvier 2015, la métropole de Lyon a été créée en tant que collectivité territoriale à statut particulier. À cette même date, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ont pu accéder au statut de métropole de droit commun sur la base de critères démographiques et fonctionnels. Pour mémoire, la métropole de Nice Côte d'Azur les avait précédées dès 2012.

Dotées de statuts spécifiques, les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence ont été créées en janvier 2016. Le décret portant création de la Métropole du Grand Nancy est entré en vigueur le 1er juillet 2016.

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain vise à simplifier le statut de Paris et à rendre son organisation plus lisible. À la place de la commune et du département de Paris, la loi crée, à partir du 1er janvier 2019, une collectivité unique à statut particulier, Ville de Paris, exerçant à la fois les compétences de la commune et du département. La création de la collectivité unique entraîne la modification des règles de fonctionnement du conseil de Paris.

Par ailleurs, la loi modifie les conditions de constitution d'une métropole, permettant ainsi à sept nouvelles villes (Saint-Etienne, Toulon, Dijon, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand et Metz) d'accéder à ce statut. Depuis cette loi, la France compte vingt-deux métropoles.

2.2. Les principales compétences des métropoles

La métropole exerce de plein droit certaines compétences en lieu et place des collectivités membres (a). D'autres compétences sont susceptibles de leur être confiées par la voie conventionnelle (b).

(a) Les compétences de plein droit

La loi MAPTAM a modifié de manière significative le champ des compétences détenues de manière obligatoire par les métropoles de droit commun. Sans procéder ici à la liste exhaustive de l'ensemble de ces compétences obligatoires, un focus est réalisé sur les principales d'entre elles :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel
 - création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain
- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain
 - schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; organisation des transports publics ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageuses et voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains
- en matière de politique locale de l'habitat
 - programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
- en matière de politique de la ville
 - élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif
 - assainissement et eau ; services d'incendie et de secours
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie
 - gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains

(b) Les compétences facultatives supplémentaires

En signant une convention avec l'État, la métropole peut disposer de l'ensemble des compétences dans le domaine du logement : aides à la pierre, contingent préfectoral de réservation de logements sociaux (tout ou en partie), garantie du droit

à un logement décent et indépendant (DALO), mise en œuvre des procédures de réquisition et de la gestion de l'hébergement d'urgence.

L'État peut aussi lui attribuer la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

3. La gouvernance des métropoles

La gouvernance des métropoles est complexe en raison notamment de la diversité des statuts ayant été mis en place, qui reflète pour partie la diversité des métropoles elles-mêmes. Le point suivant en présente les principaux éléments.

Les métropoles disposent comme toute structure communale ou intercommunale, d'organes délibérant et exécutif.

3.1. Un organe délibérant

L'organe délibérant de la métropole, composé d'élus des communes membres, femmes et hommes, est le « conseil de la métropole » qui règle par ses délibérations, les affaires de la métropole. Cet intitulé est retenu pour toutes les métropoles, mais sa composition peut différer selon la structure concernée.

Les modalités de l'élection visent à donner aux citoyennes et citoyens un rôle dans le choix des élus, femmes et hommes, appelés à siéger au sein du conseil métropolitain, tout en évitant d'affaiblir la légitimité démocratique de la commune, à laquelle les Françaises et les Français sont par ailleurs très attachés.

Pour les métropoles de droit commun et d'Aix-Marseille-Provence, s'appliquent les dispositions générales prévues pour les EPCI dans l'article L. 5211-6-1 du CGCT. L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'EPCI, en fonction du tableau ci-dessous, garantit une représentation essentiellement démographique.

Tableau : Nombre de conseillers métropolitains en fonction de la population

Population	Nombre de conseillers	Population	Nombre de conseillers
moins de 3500	16	de 100 000 à 149 999	48
de 3 500 à 4 999	18	de 150 000 à 199 999	56
de 5 000 à 9 999	22	de 200 000 à 249 999	64
de 10 000 à 19 999	26	de 250 000 à 349 999	72
de 20 000 à 29 999	30	de 350 000 à 499 999	80
de 30 000 à 39 999	34	de 500 000 à 699 999	90
de 40 000 à 49 999	38	de 700 000 à 1 000 000	100
de 50 000 à 74 999	40	plus de 1 000 000	130
de 75 000 à 99 999	42		

Source : Tableau de l'article L. 5211-6-1 du CGCT

La répartition des sièges est ensuite opérée entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de leur population municipale avec la garantie que chaque commune sera représentée au sein de l'organe délibérant, au besoin par l'ajout d'un siège à l'effectif fixé légalement.

À l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires (10 % du nombre de sièges résultant de l'application des règles précitées) et décider qu'une commune disposera d'un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges. Dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, 20 % de la totalité des sièges sont attribués en supplément aux communes qui ont pu bénéficier d'un seul siège lors de la première répartition.

S'agissant du conseil de la métropole de Lyon, il comprend 165 conseillers et conseillères métropolitains, élus au sein de circonscriptions électorales (article 39 de la loi MAPTAM) au suffrage universel direct (article L. 3631-1 du CGCT). La composition ainsi que les modalités de l'élection de ces conseillères et conseillers à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux (en 2020), seront précisées par ordonnances dans les douze mois suivant la promulgation de la loi. D'ici à 2020, les déléguées et délégués de la communauté urbaine de Lyon élus dans le cadre des élections municipales de 2014 exerceront le mandat de conseillère et de conseiller métropolitain.

Enfin, la composition du conseil de la métropole du Grand Paris déroge aux dispositions de droit commun (article L. 5219-9 du CGCT). Il comprend des conseillères et des conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues par le code électoral selon les modalités suivantes :

- une conseillère ou un conseiller métropolitain par commune ;
- une conseillère ou un conseiller métropolitain supplémentaire par commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitantes et habitants.

La métropole du Grand Paris comprend ainsi 209 conseillères ou conseillers pour 131 communes membres.

3.2. L'exécutif métropolitain

(a) La présidente ou le président

Pour les métropoles de droit commun ainsi que celles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, il n'est pas prévu de dispositions spécifiques concernant la présidente ou le président. Selon les règles applicables aux EPCI, la présidente ou le président est élu au sein de l'organe délibérant, au scrutin secret, à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucune candidate ou aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé, femme ou homme, est élu.

S'agissant de la métropole de Lyon, le Conseil Constitutionnel a émis une réserve d'interprétation : l'article L. 3631-8 du CGCT prévoit que les fonctions de présidente ou de président du conseil de la métropole sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de présidente ou président d'un conseil régional ou de celle de présidente ou président d'un conseil général, sans mentionner la fonction de maire ; l'article précité, selon la Haute juridiction, à compter de 2020, interdit qu'une ou un maire d'une commune de la métropole (et notamment le maire de Lyon) ne puisse dans le même temps, présider cette nouvelle collectivité.

(b) Le Bureau

Ni les métropoles de droit commun ni celles d'Aix-Marseille-Provence ou du Grand Paris ne sont soumises à dispositions spécifiques. Ont donc vocation à s'appliquer, les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT : le bureau est composé de la présidente ou du président, des vice-présidentes ou des vice-présidents (sans pouvoir dépasser le nombre de 20) et éventuellement d'autres membres.

La métropole de Lyon, à l'instar des départements, ne dispose pas d'un bureau mais d'une commission permanente, composée de vice-présidentes ou de vice-présidents et d'un ou plusieurs conseillères ou conseillers métropolitains (CGCT, art. L. 3631-5). Le nombre de vice-présidentes et vice-présidents est fixé par le conseil de la métropole sans pouvoir excéder vingt-cinq ni 30 % de l'effectif du conseil ; la désignation de ces vice-présidentes et vice-présidents a lieu au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel ; en outre la parité doit être respectée.

3.3. Les autres principaux organes

(a) Les conférences

Le terme de « conférence » est employé pour désigner plusieurs types d'institutions métropolitaines dont la composition et le rôle varient quelque peu selon la catégorie de métropole concernée.

S'agissant d'abord des métropoles de droit commun, est créée une « **conférence métropolitaine** » réunissant la présidente ou le président du conseil de la métropole – également président de la conférence – et les maires des communes membres, afin de débattre « de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités » (CGCT, art. L. 5217-8).

La métropole de Lyon, ensuite, connaît un système similaire (articles L. 3633-2 et L. 3633-3 du CGCT) : la composition et le rôle assigné à cette conférence sont identiques à ceux des métropoles de droit commun, avec toutefois une mission complémentaire relative à l'élaboration, dans les six mois qui suivent chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'un « projet de pacte de cohérence métropolitain ». Ce projet propose une stratégie de délégation de compétences de la métropole de Lyon aux communes situées sur son territoire et vice versa. Il est adopté par la majorité des maires représentant la majorité de la population des communes puis arrêté par délibération du conseil de la métropole après avis des conseils municipaux. L'article 36 de la loi MAPTAM prévoit que cette conférence doit établir un projet de pacte avant le 1er juillet 2015.

Pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, une « conférence métropolitaine des maires » est également présente et susceptible d'être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole.

Pour la métropole du Grand Paris, il existe une « assemblée des maires » qui comprend l'ensemble des maires des communes membres de la métropole et qui se réunit une fois par an pour débattre du programme d'actions et du rapport d'activité de la métropole.

(b) Le conseil de développement

Le conseil de développement est un organisme consultatif composé de personnalités extérieures (société civile) à la métropole qui permet de rassembler les partenaires économiques, sociaux, culturels, associatifs, éducatifs et scientifiques, femmes et hommes.

Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire.

Sur le plan juridique, la composition du conseil de développement n'est pas légalement encadrée dans le détail, comme c'est le cas pour les CESER. La seule interdiction s'applique aux élues et élus communautaires ou métropolitains du territoire.

Le nombre de membres du conseil et sa composition varient selon les territoires en fonction des choix effectués lors de sa création et dépend donc de la volonté politique qui y préside, la métropole fixant les modalités de désignation.

À titre d'exemple, *"les membres du conseil de développement de la métropole de Bordeaux sont désignés par la métropole, parmi des personnes engagées à titre individuel ou collectif, la métropole désignant un représentant issu d'une structure locale, association, entreprise et une personne tirée au sort parmi les citoyens ordinaires"*⁴⁸.

4. Quelle place pour le suffrage universel direct ou indirect ?

Les règles pour l'élection des conseillères et conseillers communautaires qui composent les conseils de métropole ont été posées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. Les modalités de répartition des sièges entre communes au sein des conseils communautaires ont également été revues par la loi du 16 décembre 2010, modifiée par la loi du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération.

Pour la première fois, les 23 et 30 mars 2014, les citoyennes et citoyens ont élu à l'aide d'un même bulletin de vote, leurs conseillers municipaux et leurs conseillers communautaires, femmes et hommes. Jusqu'à présent, elles et ils étaient désignés par les conseils municipaux.

L'élection des conseillères et conseillers communautaires au suffrage universel direct a pour objectif de renforcer la légitimité démocratique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont les métropoles.

Les conseillers communautaires, femmes et hommes, sont élus dans le cadre de la commune, mais le mode de scrutin diffère selon la population de la commune considérée.

Dans les communes de moins de 1 000 habitantes et habitants, les citoyennes et citoyens élisent désormais leurs conseillers municipaux et leurs conseillers

communautaires, femmes et hommes, à l'aide d'un bulletin de vote ne mentionnant que la liste des candidates et candidats aux élections municipales. Les conseillers communautaires, femmes et hommes, sont désignés parmi les membres du nouveau conseil municipal élu, suivant l'ordre du tableau (maire, adjoints puis conseillers municipaux, femmes et hommes) et dans la limite du nombre de sièges attribués à la commune au sein du conseil communautaire.

Dans les communes de 1 000 habitantes et habitants et plus, les citoyennes et citoyens utilisent un bulletin de vote mentionnant une liste de candidates et candidats aux élections municipales, ainsi que la liste de candidates et candidats au mandat de conseillère ou conseiller communautaire qui lui est liée ("liste intercommunale").

La loi prévoit que *"nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement"* (article L.273-5 du Code électoral). Aussi, la liste de candidates et candidats au mandat de conseillère ou de conseiller communautaire doit être établie sur la base de la liste de candidates ou candidats aux élections municipales qui lui correspond ("technique du fléchage"). Elle peut en différer, mais dans des limites très restreintes :

- les candidates ou candidats doivent figurer dans le même ordre que celui de la liste de candidates ou candidats aux élections municipales ;
- les candidates ou candidats présentés dans le premier quart de la liste intercommunale doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste municipale ;
- tous les candidats, femmes et hommes, de la liste intercommunale doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste municipale.

À l'issue du vote, les sièges de conseillère ou conseiller communautaire de la commune sont répartis entre les différentes listes selon le même mode de scrutin que celui appliqué lors de l'élection des conseillers municipaux : la liste arrivée en tête obtient la moitié des sièges à pourvoir et les autres sièges sont distribués à la proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés. Pour chacune des listes, les sièges sont attribués dans l'ordre de présentation des candidates et des candidats.

Quid des élections de 2020 ?

L'article 54 de la loi MAPTAM prévoit que les conseils des métropoles soient renouvelés à l'occasion des élections municipales de 2020 et que les membres des conseils des métropoles soient alors élus au suffrage universel direct.

Les modalités de cette élection devaient être fixées par une loi adoptée avant le 1er janvier 2017. Préalablement, le gouvernement devait présenter un rapport au Parlement sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillères et conseillers communautaires de 2014. Au jour de l'écriture de ce rapport, cela n'a pas été fait.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui reporte au 1er janvier 2019 (au lieu de 2017), l'échéance avant laquelle la loi devait fixer les modalités particulières permettant le renouvellement général des conseils

des métropoles au suffrage universel direct. Cette loi n'ayant pas encore été votée, les dispositions précédemment en vigueur s'appliquent.

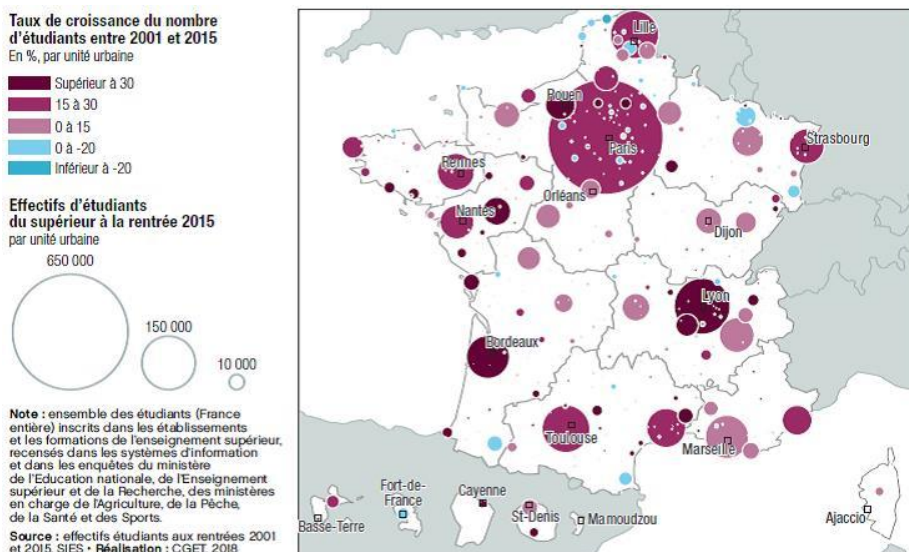
5. Des éléments caractéristiques des métropoles

Comme l'indiquait Hugo Bévort, directeur des stratégies territoriales du CGET lors de son audition, les 22 métropoles présentent des caractéristiques communes : leur population est ainsi souvent plus diplômée qu'ailleurs et elles concentrent très fortement les activités de commandement, les fonctions de conception et les fonctions intellectuelles supérieures, qui y représentent en moyenne 18 % des emplois (contre 10 % sur le reste du territoire)⁴⁹, elles présentent également une concentration forte d'étudiantes et d'étudiants.

5.1. Importance de la population étudiante

Un des indicateurs importants de l'attractivité des métropoles est constitué par la présence sur leur territoire d'établissements d'enseignement supérieur : classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), formations universitaires, formations d'ingénieures et ingénieurs, écoles de commerce, etc. En 2014, les 22 métropoles françaises accueillaient plus de deux tiers des étudiantes ou étudiants (69 %) alors que 29 % de la population de la France y résident. Parmi elles, ce sont celles de Paris et de Lyon qui comptent la plus importante population étudiante avec respectivement 536 000 étudiantes ou étudiants pour le Grand Paris et 154 900 pour la métropole Lyonnaise. Bien que l'on puisse observer une croissance de la population étudiante dans l'ensemble des métropoles, la métropole Lyonnaise est celle qui a connu, depuis 2001, la plus forte croissance de ses effectifs étudiants (+ 37 %), suivie par la métropole Lilloise⁵⁰.

Carte 2 : Des effectifs du supérieur en croissance dans les grandes unités urbaines



Source : CGET, Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales, fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires, 2017.

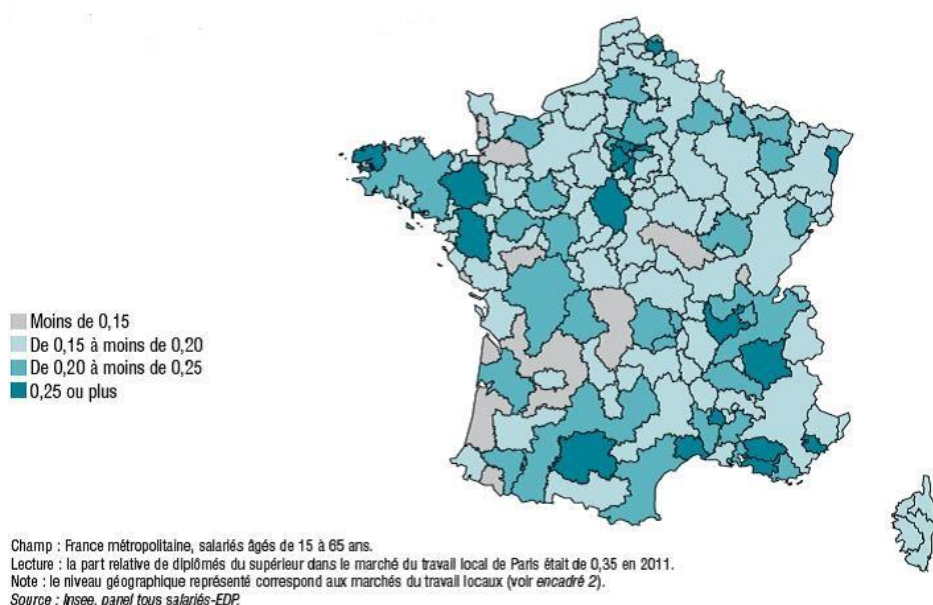
Pour autant, certaines métropoles ont, en 2015, un ratio nombre d'étudiantes et étudiants pour 100 habitants, femmes et hommes, plus élevé que d'autres, comme c'est le cas pour Rennes, Nancy et Montpellier (respectivement, 27, 23 et 21 étudiantes et étudiants du supérieur pour 100 habitantes et habitants).

La part d'étudiantes et d'étudiants internationaux dans les métropoles constitue également un indicateur de leur attractivité internationale. En 2014, 87 % des 295 084 étudiantes et étudiants internationaux accueillis en France l'ont été sur le territoire d'une des 15 métropoles existant cette année-là. Paris, Toulouse, Montpellier et Nice sont les métropoles qui accueillent le plus d'étudiantes et étudiants étrangers⁵¹.

5.2. Forte proportion de personnes diplômées

Depuis les années 2000, la France a connu une profonde transformation de son marché du travail et notamment de la structure de la main-d'œuvre avec de manière générale, des personnes diplômées du supérieur plus nombreuses. Ainsi, entre 1991 et 2011, le taux de personnes diplômées du supérieur a augmenté en France métropolitaine, passant de 14 % à 30 %, et celles-ci se sont davantage concentrées dans les grandes agglomérations.

Carte : Part relative des diplômés du supérieur dans l'emploi salarié en 2011



Source : INSEE références, édition 2016

Cette concentration des personnes diplômées dans les grandes agglomérations et, en particulier dans les métropoles, trouve son explication dans plusieurs phénomènes. Tout d'abord, en termes de cadre de vie, les personnes diplômées auraient des préférences marquées pour les aménités et services proposés dans les agglomérations. Par ailleurs, en raison d'une offre d'enseignement supérieur plus importante et plus diversifiée, les enfants vivant dans ces zones seraient également plus nombreux à suivre des études supérieures. Enfin, la demande des entreprises dans ces territoires, fortement marquée par le progrès technologique et les effets de la mondialisation, amène de nombreuses personnes diplômées à s'y installer⁵².

5.3. Concentration des activités de commandement

Les métropoles françaises concentrent également certains types d'emplois, dénommés par l'INSEE fonctions métropolitaines, qui participent fortement à leur attractivité et à leur rayonnement. Ces fonctions sont réparties en cinq catégories : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerces inter-entreprises, gestion, culture-loisirs et correspondent en termes d'emplois aux cadres et aux cheffes et chefs d'entreprises de 10 salariées et salariés ou plus. La concentration des emplois de cadres des fonctions métropolitaines (CFM) est particulièrement prégnante dans les métropoles françaises. En 2013, les 15 métropoles⁵³ regroupaient 57 % des CFM. La situation de la métropole parisienne est particulièrement emblématique car elle accueillait en 2013 à elle seule 24 % du total des CFM nationaux⁵⁴.

Plus de 50 % des établissements de 50 salariés et plus, femmes et hommes, situés dans des métropoles, sont des sièges et les trois-quarts d'entre eux sont des établissements siège ou dépendants d'un siège local. La métropole parisienne exerce à ce titre un rôle particulier car on y dénombre plus d'établissements que dans l'ensemble des métropoles de Lyon, Aix-Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes et Strasbourg avec 37 % des établissements pour 25 % en moyenne dans les autres métropoles.

Enfin, dans le contexte de la mondialisation, les métropoles sont également caractérisées par leur degré d'internationalisation, mesuré par la présence d'entreprises étrangères sur leur territoire et leur rayonnement, déterminé par le nombre de multinationales (groupes français possédant des filiales à l'étranger) qui s'y trouvent. En France, en 2010, 13,4 millions de salariées et salariés travaillent dans des groupes internationaux, dont 3 millions dans une entreprise étrangère, les 15 premières métropoles françaises concentrant 43 % de ces emplois et 47 % des seuls emplois dans une entreprise étrangère (1,4 millions)⁵⁵. Il existe néanmoins des différences entre les métropoles, avec un groupe particulièrement connecté à l'économie mondiale composé des métropoles de Paris, Lille, Lyon Strasbourg et Toulouse.

6. Les nouvelles métriques du monde

La métropolisation n'est pas un phénomène "franco-français". Qu'il s'agisse de l'attrait des populations pour les concentrations urbaines ou bien des déséquilibres territoriaux créés par ces dernières, le changement de focale montre, au-delà de nos frontières, ce que sont les « nouvelles métriques du monde » :

6.1. La France, une métropole ?

Le classement des 10 plus grandes métropoles mondiales en nombre d'habitantes et d'habitants permet de considérer différemment la question telle qu'elle se pose en France aujourd'hui. Le cumul de populations estimées de Tokyo et Delhi en 2030 correspond peu ou prou à la population totale de la France à cette même échéance. Une comparaison qui permet d'alimenter la thèse de la métropole unique que constituerait en fait notre pays. L'observation du champ du tourisme, qu'il soit d'affaires ou d'agrément, accrédite cette théorie qui, pour le voyageur ou la voyageuse, place nombre de nos sites et lieux remarquables en périphérie simple de notre capitale pour peu qu'ils soient accessibles par le TGV. Pour mémoire, dans le langage courant, les termes " la métropole " étaient souvent utilisés dans les Outre-mer pour qualifier la France, le terme d'Hexagone lui étant aujourd'hui préféré.

Tableau 1 : Population des dix plus grandes agglomérations urbaines du monde d'après l'ONU (2014)

Rang	Agglomération urbaine	Population en milliers 2014	Population estimée en milliers 2030	Taux de croissance annuel 2010-2015 en %
1	Tokyo	27 833	37 190	+ 0,6
2	Delhi	24 953	36 060	+ 3,2
3	Shanghai	22 991	30 751	+ 1,4
4	Mexico	20 843	23 865	+ 0,8
5	Sao Paulo	20 831	23 444	+ 1,4
6	Bombay	20 741	27 797	+ 1,6
7	Kinki M.M.A. (Osaka)	20 123	19 976	+ 0,8
8	Beijing	19 520	27 706	+ 4,6
9	New-York - Newark	18 591	19 885	+ 0,2
10	Le Caire	18 419	24 502	+ 2,1

Source : Organisation des Nations Unies, World Urbanization Prospects, 2014, p.26.

À titre de comparaison, l'aire urbaine de Paris représentait en 2016 une population de 12,56 millions de personnes et aucune autre aire métropolitaine française n'apparaissait parmi les 100 aires urbaines du monde les plus peuplées.

Il faut dissocier deux réalités, les métropoles et la métropolisation. Cette dernière est un phénomène d'ampleur mondiale qui désigne la " *concentration de populations, d'activités, de valeurs dans des ensembles urbains de grande taille. Il peut se faire au détriment de villes de niveau hiérarchique inférieur et l'on assiste bien souvent au renforcement des niveaux supérieurs du système urbain* " (ens Lyon). Faute de modèles alternatifs promus, la métropolisation se développe sur chaque continent et vient bouleverser les équilibres territoriaux et spatiaux.

Pour le géographe Jacques Lévy, la métropolisation se réfère à « *un système urbain dont la configuration rend possible l'accès à un niveau compétitif à l'échelle mondiale* », là où existe « *une urbanité, c'est-à-dire un espace urbanisé où l'association de la densité et de la diversité facilite les interactions* ».

Cette France, métropole unique reste donc un questionnement, fonction de la comparaison de nos unités « aux nouvelles métriques du monde » comme les nomme Pierre Veltz.

6.2. Des métropoles dans l'Union européenne

Avec 63 aires urbaines de plus d'un million d'habitantes et d'habitants, et 486 communes de plus de 100 000 habitantes et habitants, le phénomène métropolitain est présent en Europe. Comme souligné au début de ce chapitre, c'est dans l'histoire des pays que naît soit une logique mono-centrée amenant à terme à devoir rééquilibrer le territoire, soit un développement basé sur des capitales régionales fortes. Les pays de l'Union diffèrent dans leur histoire et dans la progression du phénomène de métropolisation, comme dans ses modalités. Par exemple, en Angleterre, Londres constitue comme Paris en France, une sorte de "ville-monde" alors qu'en Allemagne, il existe des grandes villes sans qu'une seule ne se détache aussi nettement.

6.3. Au-delà de nos frontières, des villes-mondes

Nos modes de vies semblent indéniablement nous conduire à promouvoir la métropolisation sans pour autant en faire une analyse critique sérieuse. Les concentrations urbaines de certaines villes africaines ou sud-américaines tout comme les 19 méga villes programmées en Chine (152 millions d'habitantes et habitants pour l'estuaire du Yang Tsé, autour de Shanghai) sont des empirismes dont les conséquences sociales, culturelles et environnementales sont aujourd'hui des impensés.

Nos métropoles nationales présentent donc aujourd'hui des tailles très humaines comparées à quelques mégapoles qu'un courant abus de langage nous fait souvent nommer « mégapoles ». La maîtrise du gigantisme doit se construire avec le double objectif du développement de la qualité de la vie humaine et de la maîtrise de l'empreinte environnementale. Les défis du 21^{ème} siècle ne sont en aucun cas la simple continuation de ceux du siècle précédent.

II - DES METROPOLES AUX APPORTS TRES DIVERSIFIES : DES TERRES DE CONTRASTES

A - Des dynamiques démographiques contrastées

L'accroissement de la population française se ralentit. Au 1^{er} janvier 2016, la France compte (hexagone et DROM hors Mayotte) 66,4 millions d'habitantes et habitants. **De 2011 à 2016, la population a augmenté en moyenne de 286 000 personnes par an (+ 0,4 % par an)** contre 349 000 de 2006 à 2011 (+0,5 % par an)⁵⁶. Ce ralentissement s'explique notamment par la réduction de la fécondité, le nombre d'enfants par femme (indicateur conjoncturel de fécondité) passant de 2,01 en 2011 à 1,93 en 2016 et le nombre de bébés nés en France de 827 000 en 2011 à 785 000 en 2016. Cela s'accompagne d'une hausse du nombre des décès (545 000 en 2011 et 594 000 en 2016)⁵⁷. **L'augmentation de la population a pour autant principalement été portée, pour les deux périodes, par le solde naturel** (différence entre le nombre de naissances et celui des décès), **davantage que par**

le solde migratoire (différence entre le nombre de personnes entrées sur le territoire et le nombre de celles qui en sont sorties)⁵⁸.

Les évolutions de la population des métropoles présentent des singularités par rapport à ces tendances générales, avec des contrastes importants entre elles.

1. Des évolutions démographiques différenciées au sein des métropoles et entre elles

En 2016, les 22 métropoles françaises abritent ensemble 19,1 millions d'habitantes et habitants, soit 29 % de la population résidant en France (hors Mayotte) sur 2 % de la superficie.

Une étude de l'INSEE sur la démographie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁵⁹, souligne leur dynamisme démographique accru dans la période récente : *"Entre 2011 et 2016, les 22 métropoles françaises ont gagné 102 600 habitantes ou habitants par an, contre 75 800 habitantes ou habitants en plus par an entre 2006 et 2011". () Toutes les métropoles, à l'exception de celles de Grenoble et du Grand Paris, ont un taux de croissance démographique en hausse entre les périodes 2006-2011 et 2011-2016"*.

Par ailleurs, la démographie des territoires est marquée par **l'étalement urbain et la densification des espaces situés en périphérie des grands centres urbains** : *"entre 2011 et 2016, l'accélération de la croissance de la population des métropoles s'accompagne d'un ralentissement de celle des communautés de communes voisines et ce, d'autant plus que l'on s'en éloigne. La croissance démographique repose toujours davantage sur celle des communautés de communes les plus proches des métropoles () au sein desquelles la communauté de communes la plus peuplée est située à moins de 30 minutes en voiture de la ville centre de la métropole la plus proche (+ 0,9 % par an). Au-delà de 30 minutes en voiture de la métropole la plus proche, le rythme de croissance des communautés de communes fléchit"*⁶⁰.

Les évolutions démographiques diffèrent entre les 22 métropoles.

6 ont connu sur la période 2011-2016, des taux d'accroissement annuel de leur population particulièrement élevés, supérieurs à 1 % : il s'agit de Montpellier (+1,7 % par an), Bordeaux (+1,5 %), Nantes (+1,5 %), Rennes (+1,4 %) Toulouse (+1,3 %), et Lyon (+1,1 %), qui tirent ainsi l'accroissement démographique d'ensemble.

L'accroissement démographique est fort aussi à Strasbourg, Orléans, Toulon, Clermont-Ferrand et Dijon : entre 2011 et 2016, la variation annuelle de la population y atteint 0,5 % à 0,6 %, contre 0,1 % à 0,2 % durant les cinq années précédentes.

Aix-Marseille et Lille (+ 0,4 % par an entre 2011 et 2016) et le Grand Paris (+ 0,3 %), qui constituent trois des quatre métropoles les plus peuplées, ont un rythme de croissance égal ou légèrement inférieur à la moyenne française.

"Seule Metz métropole perd de la population (- 0,1 % par an) mais sa situation s'est significativement améliorée (- 0,4 % entre 2006 et 2011). Dans les autres métropoles qui perdaient aussi des habitants entre 2006 et 2011, la population est

Rapport

dorénavant stable (Nancy, Nice), voire augmente (Saint-Etienne, Brest) mais moins que la croissance moyenne de la population française".

TABEAU 2 : DYNAMISME DEMOGRAPHIQUE DES METROPOLES

	Population 2016	Variation annuelle du nombre d'habitants 2001-2006		Taux de variation annuel de la population 2011-2016 (en %)	
		Ensemble	Par km²	Ensemble	Dû au solde naturel Dû au solde migratoire
Montpellier Méditerranée Métropole	486 070	7 506	17	1,7	0,7 1,0
Bordeaux Métropole	783 081	11 165	19	1,5	0,5 1,0
Nantes Métropole	638 931	8 983	17	1,5	0,6 0,9
Rennes Métropole	443 192	5 848	8	1,4	0,6 0,7
Toulouse Métropole	762 956	9 725	21	1,3	0,8 0,6
Métropole de Lyon	1 381 249	14 233	26	1,1	0,9 0,2
Orléans Métropole	282 828	1 790	5	0,6	0,7 -0,1
Eurométropole de Strasbourg	491 409	2 981	9	0,6	0,6 0,0
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	433 221	2 163	6	0,5	0,0 0,5
Dijon Métropole	251 897	1 240	5	0,5	0,4 0,1
Clermont Auvergne Métropole	288 435	1 342	4	0,5	0,3 0,2
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	1 873 707	7 939	3	0,4	0,5 -0,1
Métropole Européenne de Lille	1 143 572	4 772	7	0,4	0,8 -0,4
Tours Métropole Val de Loire	293 123	998	3	0,3	0,3 0,0
Métropole du Grand Paris	7 026 765	18 789	23	0,3	1,0 -0,7
Métropole Grenoble-Alpes-Métropoles	443 123	1 177	2	0,3	0,7 -0,4
Saint-Etienne Métropole	404 048	983	1	0,2	0,4 -0,1
Brest Métropole	208 930	407	2	0,2	0,3 -0,1
Métropole Rouen Normandie	490 001	615	1	0,1	0,4 -0,3
Métropole du Grand Nancy	256 610	73	1	0,0	0,4 -0,3
Métropole Nice Côte d'Azur	538 769	25	0	0,0	0,4 -0,2
Metz Métropole	222 146	-194	-1	-0,1	0,4 -0,5

Note: les taux de variation sont arrondis au plus près de leurs valeurs réelles. La somme des taux dus aux soldes naturel et migratoire apparent peut être de fait légèrement différente du taux de variation de la population.

Champs: France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1er janvier 2018.

Source : INSEE, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016, état civil ; INSEE Première n°1729, Démographie des EPCI: la croissance se concentre dans les métropoles, janvier 2019.

2. Soldes naturels positifs mais soldes migratoires contrastés

Si les métropoles présentent des soldes naturels positifs, leurs évolutions sont plus contrastées en termes de solde migratoire.

Les métropoles, dont la population est jeune, ont toutes des soldes naturels positifs, hormis Toulon où celui-ci est nul. Cet accroissement naturel forme, pour la grande majorité d'entre elles, le moteur principal de leur dynamique démographique.

La moitié des métropoles perd des habitantes et habitants au jeu des migrations intra-territoriales, même si la métropole du Grand Paris, en fort déficit migratoire (- 0,7 % par an entre 2011 et 2016), concentre la plus grande partie de ces pertes. Sur les cinq années précédentes, le déficit migratoire, de plus grande ampleur, concernait 17 métropoles. Toutefois, six métropoles de l'ouest et du sud de la France (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier et Toulon) ont un solde

migratoire fortement excédentaire (au moins égal à + 0,5 % par an entre 2011 et 2016).

Il est ainsi possible de distinguer sur la période 2011-2016, plusieurs profils de dynamiques démographiques entre les métropoles :

- 6 métropoles (Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes, Toulouse et Lyon) présentent des taux de croissance annuels moyens particulièrement élevés (s'échelonnant de 1,1 % à 1,7 % grâce au cumul de soldes naturels et migratoires positifs. *"elles se répartissent selon un "J" inversé"*, comme l'a montré le CGET, de Rennes à Lyon, en passant par Nantes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier." ;
- Les métropoles de Paris, Lille, Grenoble, Orléans, Strasbourg et Aix-Marseille compensent et au-delà, grâce à un accroissement naturel élevé (entre +1 % à Paris et + 0,5 % à Aix-Marseille), leur solde migratoire nul ou négatif ;
- Toulon, Dijon et Clermont-Ferrand connaissent un accroissement de leur population légèrement supérieur à la moyenne nationale, la première grâce à son solde migratoire, les deux autres en raison surtout de leur solde naturel ;
- Les métropoles de Saint-Etienne, Brest, Rouen, Nancy, Nice et Metz, malgré un solde naturel positif, ont des taux de variation annuels moyens de leur population relativement faibles, voire négatifs, en raison d'un solde migratoire négatif.

Outre ces flux de populations entre les différents territoires de l'hexagone ou avec les Outre-mer, les plus grandes villes et en particulier l'Ile-de-France, sont des lieux d'arrivées importants de personnes immigrées en provenance d'autres pays.

3. Un risque d'assèchement de territoires environnants par certaines métropoles?

Le rapport 2018 de l'Observatoire des territoires du CGET comprend un zoom centré sur les **dynamiques migratoires des 22 métropoles françaises en 2014, qui permet d'analyser de manière plus détaillée leurs échanges de population.**

Sur 22 métropoles, 14 sont en déficit migratoire en 2014. Le processus de périurbanisation (c'est-à-dire l'extension des agglomérations urbaines à leur périphérie) leur fait toutes perdre davantage d'habitantes ou d'habitants qu'elles n'en gagnent du fait des échanges migratoires avec le reste de leur aire urbaine.

Toutefois, sept métropoles (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Lyon et Clermont-Ferrand) attirent davantage d'habitantes et d'habitants qu'elles n'en perdent au jeu des échanges migratoires avec le reste de leur région et le reste du pays.

Ainsi, **les évolutions démographiques des 22 métropoles sont-elles contrastées. Grâce à la jeunesse de leur population, les métropoles présentent dans leur quasi-totalité un solde naturel positif. Mais leur solde migratoire est globalement négatif**, non pas tant en faveur des territoires ruraux que vers les espaces périurbains avoisinants, comme c'est le cas dans le cadre du Grand Paris. **Six métropoles** sur 22, situées dans l'ouest et le sud de la France et formant une

sorte de J reliant Rennes à Lyon, **connaissent toutefois un fort accroissement de population** grâce à des soldes naturel et migratoire positifs.

Enfin, les métropoles ne sont pas isolées du reste du territoire : une ligne Saint-Malo-Genève sépare une partie nord-est de la France qui connaît un déficit migratoire d'une partie sud-ouest où la balance migratoire est positive et, selon le CGET, **"cette ligne, qui sépare un Nord-Est déficitaire d'un Sud-Ouest attractif, est aujourd'hui bien plus structurante, en matière de mobilités résidentielles, que le contraste entre les grandes agglomérations et les espaces peu denses"**⁶¹.

B - Importance et hétérogénéité des dynamiques de développement économique et d'emploi dans les métropoles

Les facteurs du développement économique et de l'emploi ainsi que son importance dans les métropoles, font l'objet de nombreux travaux de recherche académique, porteurs de questionnements et de débats. Selon certains économistes et géographes, la taille critique atteinte par les très grandes agglomérations les place dans une position économique privilégiée en matière de productivité et d'emploi et il serait dès lors nécessaire d'encourager la métropolisation pour favoriser la croissance et l'emploi⁶². D'autres mettent en doute ce lien de causalité entre métropolisation et croissance ainsi que l'existence d'une corrélation entre taille des territoires et performance économique⁶³.

1. Des atouts des métropoles en matière de développement économique et d'emploi

Plusieurs atouts sont traditionnellement mis en avant comme facteurs pouvant expliquer, à des degrés divers, une place particulière des métropoles et des plus grandes villes dans le développement économique⁶⁴.

Le marché de l'emploi vaste et diversifié des métropoles est un facteur d'attractivité, tant pour les entreprises que pour les ménages. L'importance de ce facteur s'est renforcée pour les ménages à partir des années 80 et 90 en raison du contexte de forte fluidité de l'emploi (changement plus fréquent d'entreprises pour les personnes actives, recours accru aux contrats à durée déterminée, taux de chômage élevé). Joue aussi en ce sens la progression depuis plusieurs décennies, de la bi-activité dans les ménages⁶⁵.

L'effet de taille accroît certaines opportunités, favorise l'appariement entre offre et demande d'emploi et réduit les risques en cas de difficultés. Pierre Veltz rappelle que, durant les Trente Glorieuses, les entreprises françaises ont créé beaucoup de sites dans les villes moyennes et que, quand un site ferme aujourd'hui dans l'une de ces villes, cela représente dans bien des cas un drame local car le marché du travail local est trop petit pour absorber ces ruptures, alors que, dans les métropoles, le marché du travail plus large peut permettre d'absorber ce choc moins difficilement⁶⁶.

Les métropoles offrent aussi pour les entreprises des opportunités liées aux économies d'agglomérations, résultant notamment de la forte concentration en leur

sein de fonctions telles que la recherche conception, les prestations intellectuelles ou le commerce inter-entreprises et les services aux entreprises, comme noté *supra*. Avoir un marché local de services facilite la flexibilité, les reconfigurations de chaîne de valeurs, la recherche et le changement de prestataires, etc. Les entreprises disposent ainsi d'un écosystème de proximité et de qualité au sein du territoire métropolitain.

Jean Cavailhès, chercheur à l'INRA, et Jacques Thisse, économiste, rappellent, en matière d'innovation, que la circulation des idées et des contacts serait accélérée par le regroupement des activités productives, administratives et d'enseignement. Les technologies de l'information et de la communication ne supprimeraient pas selon eux cet avantage : en effet, *"plus on communique par des canaux virtuels, comme Internet, plus il faut se rencontrer physiquement, à un moment donné de l'échange"*⁶⁷.

Pierre Veltz engage à ne pas surestimer l'avantage des métropoles en ce domaine. Il observe que, en France, petit pays bien connecté, on peut aller très facilement d'une métropole à l'autre et dans les villes voisines, ce qui permet d'avoir des systèmes territoriaux d'innovation spatialement répartis : *"des pôles de compétitivité fonctionnent bien dans des villes moyennes"*.

La montée de l'internationalisation dans l'économie a par ailleurs incité de grandes entreprises à se localiser prioritairement à proximité d'aéroports internationaux ou de gares TGV, pour favoriser leur accessibilité et les déplacements rapides à grande distance de leur personnel et notamment de leurs cadres, ainsi que dans des lieux bénéficiant de bandes passantes élevées pour les réseaux numériques. Cela avantage les métropoles où ces équipements sont localisés prioritairement en raison de l'importance de leur population, qui les rend plus vite amortissables⁶⁸.

L'un des rôles des CCI métropolitaines est d'accompagner le développement des entreprises à l'international. Cela importe d'autant plus que, mise à part Paris, les autres métropoles françaises ont une taille modeste à l'échelle mondiale. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) a créé pour y contribuer, une association des CCI métropolitaines. Leur nombre était de douze à l'origine, mais, en raison de la loi MAPTAM, elles sont aujourd'hui 22, ce qui a accru la diversité des métropoles en termes de taille ou de problématiques auxquelles elles sont confrontées et complique un peu l'exercice. Pierre Goguet, président de CCI France, et Jean-Luc Heimburger, président de l'association des CCI métropolitaines (ACCIM), rappellent que cette association permet de favoriser le partage des grilles de lecture et des bonnes pratiques communes des CCI sur les métropoles⁶⁹.

2. Des évolutions différenciées des métropoles en termes d'économie et d'emploi

Le CGET relève que, d'un point de vue géographique (il ne s'agit pas du périmètre des métropoles au sens institutionnel), *"les métropoles correspondent à des territoires où se concentrent la population (39 % de la population française) et plus encore, les emplois (43 % des emplois du pays). () Elles captent une part essentielle des investissements étrangers, accueillent des activités innovantes et des secteurs de pointe, déposent 70 % des demandes de brevets, exercent des fonctions dites "métropolitaines supérieures" (cf. chapitre I) et réalisent 51 % du PIB national"*⁷⁰.

Nombre de géographes et d'économistes font alors valoir que la croissance économique de la France serait pour l'essentiel soutenue par l'Île-de-France (Jacques Levy rappelait en audition que cette région "pèse" à elle seule 31 % du produit intérieur brut - PIB - de notre pays en 2011) et par quelques métropoles.

Estimer la contribution des métropoles à la création de richesses et à la croissance est difficile. L'INSEE ne publie pas de séries annuelles de Produit intérieur brut à l'échelle des zones d'emploi, des aires urbaines ni des métropoles. La France n'est pas en effet une juxtaposition de territoires séparés entre eux mais un ensemble intégré économiquement, avec des flux d'échanges de personnes et de services intenses entre les territoires. Calculer le PIB à un échelon infranational est de ce fait délicat. Si l'INSEE a publié un temps des données de PIB départementaux de manière irrégulière, les dernières données disponibles à cet égard remontent à 2008.

Dans *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale* (2014), Laurent Davezies et Thierry Pech soulignent que, entre 1982 et 2008, **la part du PIB** de l'Île-de-France et de ses huit départements est passée de 26,9 % à 29,2 % et celle de cinq autres départements "métropolitains" (Rhône, Haute-Garonne, Ille et Vilaine, Loire-Atlantique et Gironde, où se situent les métropoles de Lyon, Toulouse, Rennes, Nantes et Bordeaux), de 9,6 % à 11,3 % (leur part dans la population passant sur la même période de 9,5 % à 10,5 %).

L'étude observe que les départements de l'Hérault (Montpellier), du Var (Toulon) et des Alpes-Maritimes (Nice) ont aussi connu une forte croissance. Toutefois, elle considère que *"cette progression (ayant été) largement induite par les flux de revenus et la consommation liés à leur économie résidentielle, il est discutable de les classer dans la même catégorie que les cinq autres métropoles"*. Elle note par ailleurs que *"les départements de deux des quatre plus grandes villes françaises, Lille et Marseille-Aix, voient leur poids dans le PIB national régresser"*⁷¹. Cette évolution est donc différenciée et concerne certaines métropoles mais pas toutes.

La même étude relève, s'agissant de **l'indice de PIB par habitante ou habitant** qu'entre 1982 et 2008, la région Île-de-France passe de 163 à 177 et celui des 5 départements "métropolitains" précités (Rhône, Haute-Garonne, Ille et Vilaine, Loire-Atlantique et Gironde) de 113 à 123 (France = indice 100). Elle souligne que ***"ce sont les départements des grandes régions urbaines (Paris et l'Ouest de l'Île-de-France, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse...) qui voient leur indice de revenu par habitant progresser le plus nettement dans la dernière période"***⁷².

Toutefois, le PIB par habitante ou habitant présente, en tant qu'indicateur de productivité, des limites qui conduisent souvent les économistes à préférer rapporter le PIB, plutôt qu'au nombre d'habitantes et habitants, à celui des actifs occupés, femmes ou hommes, afin de mesurer ce que l'on appelle la "productivité apparente du travail".

En effet, les habitantes et habitants d'une région ne travaillent pas dans leur totalité et toutes et tous ne contribuent donc pas au PIB. Or, en Île-de-France notamment, le ratio emplois/habitants ou habitantes est plus élevé que ce qui est observé dans la moyenne des autres régions françaises.

Cela tient à plusieurs facteurs : une partie des actives ou actifs travaillant en Île-de-France réside dans les régions voisines et n'est donc pas comptabilisée parmi ses habitantes ou habitants alors qu'elles ou ils concourent à la production réalisée dans la région francilienne ; des actives et actifs parisiens quittent par ailleurs l'Île-de-France à l'approche de la retraite ou dans les années qui suivent pour regagner leur région d'origine ou s'installer dans d'autres régions françaises, notamment à proximité du littoral ; le taux de chômage en Île-de France est relativement faible au regard de la moyenne des autres régions.

Selon Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, l'importance des disparités interrégionales de PIB par habitante ou habitant entre les métropoles et le reste des territoires s'explique en grande partie par le poids de l'Île-de-France. Quant à la "surproductivité" de cette région, elle tiendrait notamment à des effets de composition (présence forte de sièges sociaux, de secteurs d'activités ou de métiers tels que la finance ou la mode ou surreprésentation des fonctions dites "métropolitaines")⁷³.

En matière d'emploi, la mesure des évolutions jusqu'à une période récente est rendue plus facile grâce à la notion d'aires urbaines (et, s'agissant des métropoles, de très grandes aires urbaines) mise en œuvre par l'INSEE (cf. *infra*).

Il convient à cet égard de noter que le périmètre des métropoles au sens institutionnel ne correspond pas de manière exacte (il s'en faut parfois de beaucoup) avec celui des très grandes aires urbaines de l'INSEE. L'étude *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, réalisée par Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto et Luc Tessier (2016) distingue ainsi, parmi 13 métropoles (hors Paris), trois groupes de métropoles définis par leur forme géographique et leur articulation avec leur aire urbaine et leur couronne : Bordeaux, Grenoble, Lyon et Toulouse ont une zone d'emploi très étendue, dont la couronne englobe l'aire urbaine, qui englobe à son tour la métropole elle-même ; dans le cas de Strasbourg, Lille, Brest, Rennes, Nantes, Rouen ou Montpellier, la métropole couvre une grande part de l'aire urbaine ; Marseille se distingue par la très grande taille de la métropole avec une couronne relativement petite, et Nice par une métropole allongée et pour partie disjointe de l'aire urbaine⁷⁴ et notamment du pôle d'emploi de Sophia-Antipolis, où 12 000 personnes résidant dans la métropole vont quotidiennement travailler⁷⁵.

Il est par ailleurs possible de distinguer les métropoles selon la nature des emplois, et notamment selon la part en leur sein, des emplois relevant de la "base compétitive" (emplois de l'industrie manufacturière, des services aux entreprises, du commerce de gros et du transport de marchandises) et de ceux correspondant davantage à l'économie dite "présentielle" (liés à la présence de résidentes ou résidents telle que commerce de détail, construction ou services aux particulières et particuliers). En 2011, parmi les 13 métropoles étudiées pour le rapport *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires environnants*, Toulouse, Lyon, Grenoble et à un titre un peu moindre, Rennes, Nantes et Rouen, ont une proportion des emplois dits "compétitifs" légèrement supérieure (35,1 %) à la situation de l'hexagone hors des métropoles (34,1 %) ; parmi elles, Grenoble, Toulouse et Rouen ont une base industrielle forte, alors que Nantes ou Rennes sont davantage tournées vers les services aux entreprises. Dans les autres métropoles, la part de l'emploi dit "compétitif" est plus faible, en particulier à Nice ou à Montpellier⁷⁶.

La part dans les métropoles des emplois de cadres des fonctions métropolitaines (CFM) définis *infra* est par ailleurs particulièrement importante : une autre étude (portant sur les 13 métropoles étudiées par Economix, auxquelles ont été ajoutées l'aire urbaine de Paris et celle de Nancy) montre ainsi que en 2013, ces emplois de cadres des fonctions métropolitaines représentent 18 % des emplois en moyenne dans ces 15 métropoles, contre 10,4 % pour la France métropolitaine⁷⁷.

Quant à **l'évolution de l'emploi dans les très grandes agglomérations**, l'Observatoire des territoires du CGET note que, sur la période 1975-2012, les très grandes aires urbaines (plus de 500 000 habitantes et habitants) ont connu la croissance de l'emploi la plus élevée. Alors que, depuis 1975, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi est de 0,6 % en France métropolitaine, il atteint 1 % dans les très grandes aires urbaines (hors Paris) contre 0,5 % environ hors de ces très grandes aires urbaines.

Mais **ces taux globaux recouvrent des situations hétérogènes parmi les très grandes aires urbaines** : l'aire urbaine de Paris a connu une croissance annuelle (+ 0,5 %, soit un gain de 1 million d'emplois entre 1975 et 2012) proche de la moyenne hexagonale et c'est aussi le cas de celle d'Aix-Marseille. Cinq agglomérations du sud et de l'ouest de la France (Montpellier, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux) ont connu une croissance de l'emploi particulièrement forte, qui "tire" la moyenne des très grandes aires urbaines, alors que dans d'autres très grandes aires (Saint-Etienne, Rouen, Douai-Lens et Lille), l'accroissement de l'emploi a été plus faible que le score national de 0,57 %⁷⁸.

En outre, **d'autres aires urbaines, plus petites, situées pour leur très grande majorité au sud d'une ligne Cherbourg-Lyon, ont aussi connu une forte croissance de l'emploi**. Gérard-François Dumont citait entre autres en audition des réussites territoriales telles que Vitré en Ille-et-Vilaine ou Fleury-Michon à Pouzauges (Vendée), soulignant que ces succès ne sont pas explicables par un modèle centre-périphérie, pas plus que les laboratoires Fabre à Castres ne doivent leur développement à la métropole de Toulouse⁷⁹.

Philippe Grosvalet, président du Conseil départemental de Loire-Atlantique, président de la Commission Problématiques départementales particulières de l'Assemblée des départements de France (ADF), note aussi que le territoire le plus performant en Loire-Atlantique sur le plan du taux de chômage est, non pas la métropole de Nantes, mais la communauté d'Ancenis⁸⁰.

L'observation de l'évolution de l'emploi sur la période 2007-2012 confirme l'hétérogénéité des dynamiques de l'emploi parmi les métropoles, toutes n'ayant pas traversé aussi favorablement ces années de crise économique. Certes, les très grandes aires urbaines (de 500 000 à 3 millions d'habitantes et habitants) ont connu une croissance positive de l'emploi sur la période et il s'agit de la catégorie de territoires ayant connu la meilleure moyenne de croissance de l'emploi (+ 0,7 % par an) parmi les différentes classes d'aires urbaines. Les activités présentes dans les métropoles ont en effet, de manière globale, été moins affectées par la crise. Toutefois, comme le souligne l'Observatoire des territoires du CGET, " *là encore, une grande hétérogénéité de dynamiques peut être observée au sein de cette classe des très grandes aires urbaines, qui place en première position les villes de l'ouest et du*

sud de la France. Ainsi, plus qu'un "effet taille" des très grandes aires urbaines, ce sont surtout des contrastes macro régionaux qui apparaissent"⁸¹.

Enfin, se pose la question du nombre des emplois existants et créés dans le périmètre des métropoles au regard du nombre des actives et des actifs en leur sein et de son évolution, pour savoir si leur dynamisme économique répond à leur attractivité et à leur évolution démographique en termes de population.

*L'étude Métroscope : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*⁸² note que **pour les quinze métropoles au sens institutionnel du terme existant début 2017** (Brest, Rouen, Lille, Nancy, Strasbourg, Rennes, Paris, Lyon, Grenoble, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix Marseille et Nice), **le nombre d'emplois localisés dans leur périmètre s'élevait en moyenne à 1040 emplois pour 1000 actives ou actifs en 2013.**

Quant à son évolution, elle dressait entre autres les constats suivants : dans presque toutes ces métropoles, à l'exception de Nantes, il y a eu entre 2008 et 2013, années qui ont suivi la crise de 2008, plus de nouveaux actives et actifs, occupés ou non, que d'emplois créés ; dans certaines métropoles, telle Montpellier, la croissance de l'emploi, bien que forte, n'a pu suffire face à l'augmentation de la population active, ce différentiel se traduisant par un taux de chômage élevé au sens INSEE (17,4 % en 2013) ; des métropoles ont perdu de l'emploi, *"ce qui génère un chômage important et la nécessité de se déplacer pour travailler : ainsi, les métropoles de Lille et Rouen comptent plus de 16 % de chômeurs et plus de 4 000 personnes vont chaque jour travailler dans le Grand Paris"*⁸³.

Il apparaît donc que toutes les métropoles ne sont pas en position favorable au regard de l'activité économique, de l'emploi et du taux de chômage mais seulement certaines d'entre elles, et que leur situation particulière tient pour partie à leur spécialisation économique ainsi qu'à des effets d'appartenance macro-régionale.

D'autres questions sont posées notamment sur la nature même des emplois créés, qui ne respectent pas toujours la législation sociale, le droit du travail. Ces emplois souvent ubérisés, qui se développent plus particulièrement dans les métropoles, peuvent imposer aux salariées et salariés, déjà fréquemment dans des situations sociales complexes, des conditions de travail et de vie difficiles.

C - Éducation, formation, recherche

Pour mémoire, une métropole a une compétence de plein droit en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.

Au sens du CGCT, une métropole a *"pour objectif de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation"*.

Le conseil de développement est l'instance qui réunit tous les représentantes et représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques ou associatifs de la métropole.

Rapport

Une métropole doit donc être, entre autres, le siège de centre universitaire ou de recherche, une terre d'innovation.

Des métropoles ont fait le choix de concourir au développement de certaines activités et filières historiquement implantées sur leur territoire. Il est donc très difficile de tirer des généralités en la matière sur les vingt-deux métropoles existantes.

Comme le soulignait Olivier Bouba-Olga, professeur des Universités en Aménagement de l'espace et Urbanisme à la Faculté de sciences économiques de l'Université de Poitiers, certains territoires, certaines métropoles, « marchent » et d'autres pas. Pour identifier les problématiques d'un territoire, il convient d'étudier ses aspects socio-économiques. Certaines métropoles, certains territoires peuvent partager les mêmes problématiques sans pour autant avoir les mêmes déterminants. Il note cependant un facteur commun qui est le recrutement effectué par les entreprises, lié notamment à des considérations de formation professionnelle. Identifier les raisons d'un manque de dynamisme économique est complexe. Plusieurs hypothèses peuvent être cependant envisagées. Il peut ne pas ou ne plus, avoir de formation sur place, ou elle peut exister sans intéresser les jeunes faute parfois d'une représentation positive des métiers tels que ceux de l'industrie.

Le CESE, dans l'avis et rapport *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, présenté par Jean-Pierre Duport, rappelle que *"notre système d'enseignement supérieur tente de concilier, d'une part, un système de recherche fondé sur l'excellence, qui cherche avant tout à atteindre une reconnaissance internationale au risque d'une concentration que certains pourraient estimer excessive, d'autre part un système de formation enclin à s'implanter de façon fine sur le territoire pour répondre à la demande sociale au risque parfois d'un émiettement inefficace"*⁸⁴.

Le rapport note que "la France compte un très grand nombre de Sections de techniciens supérieurs (STS), et de Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), implantées dans les lycées, d'Instituts universitaires de technologie (IUT), ainsi que d'écoles d'ingénieurs d'universités et d'universités technologiques qui assurent une présence importante de structures d'enseignement supérieur dans les territoires. Une partie importante de ces structures d'enseignement supérieur est implantée dans les grandes agglomérations mais nombre d'entre elles sont installées dans des villes moyennes".

Selon Pierre Veltz, créer des universités de très grande taille n'est pas nécessaire pour la recherche : *"la taille moyenne des grandes universités de recherche internationale qui comptent dans le monde tourne plutôt autour de 30 000 étudiantes ou étudiants, voire moins. Berkeley en compte 35 000, l'ordre de grandeur est le même à Stanford, et Caltech 10 000. **Même dans la science avancée, le big is beautiful a des limites**"*⁸⁵. À titre de comparaison, l'université Paris I Panthéon-Sorbonne compte 42 000 étudiantes et étudiants.

Comme l'indiquait Alain Bourdin, sociologue et urbaniste, professeur des Universités à l'école d'urbanisme de Paris-Université Paris Est Marne la Vallée, membre du Conseil stratégique de la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), le dynamisme d'une métropole s'observe dans sa capacité à attirer des talents sur son territoire.

Des exemples concrets peuvent être cités qui témoignent de la diversité des politiques métropolitaines menées en matière d'éducation, formation, recherche.

Tours, ville universitaire aux côtés d'Orléans, capitale régionale

Quelques chiffres clés :

La métropole tourangelle compte 20 000 entreprises, 4 pôles de compétitivité, 5 centres d'études et de recherche, 1 300 enseignantes-chercheuses et enseignants-chercheurs, 30 000 étudiantes et étudiants.

Le Schéma métropolitain ESAFRI (Enseignement Supérieur, Apprentissage, Formation, Recherche-Innovation), lancé en 2018, a pour objectif d'améliorer la visibilité, l'excellence et la synergie entre les établissements de formation, les apprenants et les acteurs économiques du territoire, femmes et hommes. Ce chantier d'envergure, lancé par "Tours Métropole Val de Loire", avec les collectivités du territoire et les partenaires de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle a pour but essentiel d'unir et de fédérer.

Lyon, "métropole-département" et son schéma de développement des enseignements artistiques.

Quelques chiffres clés :

La métropole lyonnaise compte 75 établissements d'enseignements artistiques, 23 000 élèves, 900 enseignantes et enseignants, 32 500 enfants et adolescents, filles et garçons, ayant profité d'une action d'enseignement artistique en milieu scolaire.

Depuis sa création en 2015, la métropole de Lyon exerce de manière obligatoire la compétence, dévolue normalement aux départements, en matière d'offre d'enseignements artistiques sur son territoire.

Le schéma métropolitain des enseignements artistiques, élaboré en étroite concertation avec les communes et les établissements concernés, est un ensemble cohérent de mesures qui concourent à la mise en œuvre d'une politique culturelle d'aménagement du territoire en faveur de l'enseignement artistique. C'est un outil évolutif visant à organiser l'accès du plus grand nombre à un enseignement diversifié, de qualité et de proximité.

"Grand Lyon" propose également des formations gratuites pour les associations dans les domaines

notamment du droit, de la comptabilité, de la communication.

Figeac, ville "métropolisée" pour partie en raison de sa proximité de Toulouse.

Quelques chiffres clés :

La ville de Figeac est une ville rurale de 10 000 habitantes et habitants, située au cœur d'un bassin de vie qui en dénombre 45 000. La population étudiante inscrite dans la préparation d'un diplôme d'enseignement supérieur représente près de 7% de la population. Le dynamisme de Figeac est lié aux activités industrielles (mécanique et aéronautique) présentes historiquement sur son territoire depuis 1938 (entreprise RATIER). Ce secteur collabore étroitement aux formations dispensées sur le campus de Figeac dépendant du réseau universitaire de Toulouse.

Grâce à son activité aéronautique et à son antenne universitaire, Figeac fait donc partie du réseau métropolitain de Toulouse, capitale régionale de la région Occitanie.

Alain Bourdin évoque dans *"De la technopole à la métropole, l'exemple de Grenoble"*, le dynamisme de l'économie technopolitaine dans la métropole d'Aix-Marseille et souligne l'enjeu que cette économie technopolitaine soit bien reliée au reste des activités économiques pour les irriguer. *"Dans la nouvelle métropole Aix-Marseille-Provence, l'économie technopolitaine existe de manière très dynamique et forme plusieurs clusters : celui de l'énergie et de l'économie circulaire, de l'aéronautique, du numérique, de l'énergie, de la santé, etc. Les pôles de recherche sont considérables. La Belle de Mai, à Marseille, constitue une expérience phare pour l'économie créative. Mais la communauté portuaire participe peu à cette économie (...), la sous-traitance locale est déconnectée des écosystèmes les plus dynamiques qui entretiennent peu de relations entre eux, les quartiers nord de Marseille et quelques autres zones de pauvreté, déqualification et chômage se trouvent à des années-lumière de l'économie technopolitaine. Le risque est que la "turbine métropolitaine" que représentent les écosystèmes de l'innovation fonctionne complètement hors sol en n'exerçant qu'un impact indirect (recettes fiscales, consommation des cadres, etc.) sur la métropole. Cette question se pose à des degrés divers dans toutes les métropoles"*⁸⁶.

Au-delà de ces quatre exemples emblématiques, il peut également exister des alliances entre métropoles pour la création de grandes écoles comme par exemple la *Kedge Business School* (CCI de Bordeaux et CCI Marseille), exemple cité par Pierre Goguet, président de CCI France. Cela montre que le développement ne se fait pas seulement dans une logique de proximité, mais peut s'opérer par des collaborations entre structures implantées sur des territoires distincts, car travailler en commun peut permettre d'atteindre une taille critique et d'avoir une dimension nationale voire internationale.

Olivier Bouba-Olga indiquait, lors de son audition, que la capacité d'innovation et la capacité à créer de l'emploi reflètent la performance d'une ville, d'un territoire mais les données existantes en matière d'innovation sont limitées.

D - Urbanisme : apports et limites

1. L'urbanisme dans les métropoles

Les formes urbaines que présentent les différentes métropoles sont le fruit de leur histoire, et pour nombre d'entre elles, de l'action novatrice des maires et de leur capacité à réunir et entraîner dans leurs projets, leurs équipes municipales ainsi que des actrices et des acteurs locaux. En général, les édiles ont enchaîné plusieurs mandats, ce qui s'est traduit par une certaine continuité dans la poursuite des projets qu'elles ou ils ont contribué à impulser ou dont elles et ils ont hérité. On en citera deux exemples illustratifs, d'autres étant présentés de manière plus détaillée en annexe.

Grenoble : Hubert Dubedout, maire de Grenoble de 1963 à 1985, s'est vu léguer par son prédécesseur, outre les Jeux Olympiques (JO) prévus pour 1968, un plan d'urbanisme particulièrement ambitieux qui prévoyait de déplacer le centre de Grenoble vers le sud de la ville avec de nouveaux quartiers très élitistes. Ce plan avait été conçu sans concertation avec la population ni avec les représentantes et représentants des communes limitrophes. La nouvelle municipalité, favorable à la mixité sociale et confrontée à l'échéance des JO, le juge dangereux en l'état et décide de reprendre le travail en mettant en place une agence d'urbanisme municipale, l'une des premières en France.

Cependant, Hubert Dubedout souhaite mener la réflexion au niveau de l'agglomération, voire de la région grenobloise. Il lance une première rencontre en juin 1965 avec les élus de l'agglomération, femmes et hommes, pour jeter les bases d'un syndicat intercommunal. Malgré la réticence des communes périphériques et les réserves du préfet Maurice Doublet, il obtient un premier accord début 1967 : le SIEPURG, Syndicat Intercommunal pour l'Etude des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise, est créé début 1967. Il regroupe alors 21 communes disposant chacune de 2 sièges, alors que la ville de Grenoble et l'État assurent la plus grande partie du financement. Pour parvenir à un accord, Hubert Dubedout s'engage même à laisser la présidence du SIEPURG à un maire d'une commune nettement moins peuplée. Il a permis à l'agglomération, aujourd'hui Métropole, d'être pionnière en matière d'intercommunalité.

Dès 1965, la pluridisciplinarité (économistes, géographes, sociologues, urbanistes, architectes) et la concertation sont au rendez-vous (l'Agence lance une enquête auprès de la population avec une exposition permanente d'urbanisme ouverte à toutes et tous) et l'intercommunalité progresse. En 1967, la nouvelle Loi d'orientation foncière d'Edgar Pisani reconnaît l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme par l'État et les communes. La politique d'Hubert Dubedout et les structures locales déjà mises en place permettront à la région grenobloise de rédiger rapidement son premier SDAU, souvent cité en modèle. En 1976, l'Agence, devenue Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, rassemble 113 communes.

Bordeaux : Alain Juppé a incontestablement embelli sa ville. Les façades du XVIIIème siècle, devenues très noires, des immeubles bordant les quais bordelais, ont été progressivement ravalées à partir des années 2000, révélant de belles pierres blondes. La rive droite de la Garonne, qui accueillait des activités économiques en difficulté, a été réintégrée à la ville, notamment avec la création du nouveau pont renforçant les liens entre les deux rives.

Dans le même temps, Alain Juppé a contribué à sortir la voiture de certains quartiers en initiant un réseau de tramways sur la ville. Le nouveau maire de la ville, Nicolas Florian n'hésite pas à dire : « *Alain Juppé a été l'inventeur et le concepteur de l'aménagement urbain de l'espace public : il a (fait du) fleuve un lieu de vie où les gens se rencontrent.* »

La réduction des temps de transport avec Paris résultant de l'arrivée du TGV a eu pour conséquence, entre autres, une très forte augmentation des prix immobiliers, en particulier dans le quartier des Chartrons. Dans d'autres quartiers, la hausse des prix immobiliers a été moindre et une politique active de construction de logements sociaux a été mise en œuvre.

Aujourd'hui, des projets emblématiques innovants caractérisent certaines Métropoles avec la réalisation « d'objets architecturaux », affichant la volonté de se montrer « ville contemporaine », technologique, soutenant un tourisme « urbain et architectural », plus que la création d'un quartier de mixité sociale et fonctionnelle.

On peut citer :

- Confluences à Lyon avec la réalisation du musée Confluence conçu par les architectes autrichiens Coop Himmelb ainsi que d'autres opérations réalisées par des architectes de renom international (Portzamparc, Nouvel, Arte Charpentier, Gaudrand, Fuksas, Herzog et De Meuron).
- Euro-méditerranée à Marseille avec la création du Mucem par Ruddy Riciotti, la rénovation des Docks en bureaux ou du Silo en salle de spectacle, la construction de la tour CMA-CGM de 33 étages considérée comme le « nouveau phare de la ville ».

De la région à la commune, différents documents de planification urbaine s'emboîtent :

- à l'échelle de la région : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) se substituant au Schéma Régional Climat-Air-Énergie (SRCAE).
- à l'échelle d'un bassin de vie, d'une intercommunalité : le Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Par la loi Maptam du 27 Janvier 2014, les métropoles ont vu leurs compétences renforcées par rapport aux intercommunalités classiques et sont devenues compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elles peuvent participer à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain.

Un territoire métropolitain peut être découpé en plusieurs SCoT totalement indépendants les uns des autres, sans lien entre eux, intégrant ou non la "Ville Centre".

Un SCoT métropolitain favorise la cohérence de l'aménagement du territoire à la bonne échelle.

- à l'échelle d'une commune : Le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Depuis le 27 mars 2017, les EPCI sont incités à prendre la compétence PLUi.

Le PLUi dessine, à l'échelle intercommunale, le fonctionnement et les enjeux du territoire en les formalisant dans les règles d'utilisation des sols, avec une vision prospective sur 10 à 15 ans. Le PLUi permet d'intégrer les politiques de l'habitat et de déplacements. Il peut tenir lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et de Plan de Déplacements Urbains (PDU). Il est également qualifié comme outil d'adaptation au changement climatique.

Les PLU et PLUi peuvent intégrer depuis la loi Grenelle 2, des dispositifs d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), qui permettent de mettre en place de véritables projets urbains à l'échelle du quartier.

Le périmètre d'une métropole peut être concerné par plusieurs PLUi.

Ces documents d'urbanisme (SCoT, PLU, PLUi) doivent prendre en compte la trame verte et bleue et les Plans climat-air-énergie (PACET) (cf. partie relative à l'environnement).

Des documents d'urbanisme visent plus particulièrement à protéger et à sauvegarder le patrimoine architectural, urbain et paysager :

Bordeaux, Nantes, Nancy, Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse ... riches de leur patrimoine, ont mis en place de longue date, des plans de sauvegarde et de mise en valeur de leur centre-ville (PSMV), devenus, depuis la loi Patrimoine du 7 juillet 2016, Sites patrimoniaux remarquables. Plusieurs de ces villes sont aussi inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO, classement qui participe fortement à « l'aura touristique » de la ville mais dont le danger pourrait être une certaine « muséification du cœur de ville ».

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi LCAP), a créé les sites patrimoniaux remarquables (SPR) afin de clarifier les différents dispositifs en faveur de la protection du patrimoine urbain et paysager.

Les sites patrimoniaux remarquables sont "les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public".

Les SPR se substituent ainsi aux anciens dispositifs de protection (secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ainsi qu'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine).

Les collectivités territoriales ont mis en place des structures d'expertise en appui de la planification urbaine :

Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) sont des organismes investis d'une mission d'intérêt public, nés de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977.

Ils ont pour objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental. Le CAUE est créé à l'initiative des responsables locales et locaux et présidé par une élue ou un élu local. C'est un organe de concertation entre les actrices et acteurs impliqués dans la production et la gestion de l'espace rural et urbain. Il peut intervenir en soutien des élues ou élus locaux notamment pour les petites communes dépourvues d'ingénierie et en conseil auprès des ménages désireux de construire ou de réhabiliter leur habitation.

Les agences d'urbanisme sont nées avec la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, durant les "Trente Glorieuses", à une période d'expansion urbaine. Créées sous statut associatif sur la base du volontariat, elles sont pour la plupart apparues dans les grandes agglomérations françaises.

Les missions de ces agences ont été redéfinies par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée en juin 1999 et par la Loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, de la façon suivante :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer, avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les Schémas de cohérence territoriale) et de préparer les projets d'agglomérations dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »

Présentant une forme associative, présidées par des élues et élus, les agences d'urbanisme mises en place le plus souvent par les grandes villes, développent une expertise sur les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial (planification, habitat, mobilités, économie, environnement et foncier). Elles apportaient initialement leur savoir-faire aux collectivités locales et EPCI ; aujourd'hui elles sont les bras armés des Métropoles.

Leur force repose bien souvent sur le caractère pluridisciplinaire de leurs équipes et donc sur la diversité de leurs compétences (architectes, ingénieures et ingénieurs, géographes, économistes, sociologues ethnologues, écologues, femmes et hommes). Elles viennent en appui technique des collectivités territoriales. Des regards croisés de leur complémentarité naissent souvent des réflexions intéressantes et novatrices. Elles devraient apporter une vision objective et prospective contribuant au processus décisionnel des élues et élus.

Des structures d'expertises, publiques et privées, viennent en appui au niveau de l'aménagement opérationnel des métropoles.

Depuis la disparition de l'Ingénierie publique d'État (DDE), élus/élus et services techniques des communes et notamment des plus petites d'entre elles, qui avaient pris l'habitude de s'appuyer sur celle-ci pour monter leurs projets, ont eu le sentiment d'être démunis. Une ingénierie « territoriale » s'est développée et prend des formes variées avec notamment la création de SPL (sociétés publiques locales) qui peuvent intervenir sur de nombreux sujets dans le cadre d'une mise en concurrence parfois ressentie comme déloyale avec le secteur privé dans la mesure où ces SPL ne supportent pas les mêmes charges (loyers, taxes d'assurance différentes).

À Lyon, par exemple, les aménagements étaient confiés historiquement à la Société d'équipement de la Région de Lyon (SERL). Aujourd'hui, ils sont répartis entre la SERL et les sociétés publiques locales (SPL) créées à l'occasion d'une opération locale sur son quartier définitif. La SERL conduit pour l'essentiel des opérations en périphérie pour le compte de la métropole. Les opérations phares internes à Lyon sont gérées par les SPL détenues majoritairement par la ville et par les deux ou trois plus grandes communes alentour, ces SPL jouant le rôle d'outil d'aménagement et de gestion foncière : Lyon Confluences gère le nouveau quartier du même nom, avec des projets emblématiques (siège du Conseil régional, musée de Confluences, centre commercial, logements, bureaux...) et la SPL Lyon-Part-Dieu gère le renouvellement urbain autour de la gare et les nouvelles tours.

Les CCI peuvent également fournir une expertise en matière d'aménagement et d'urbanisme commercial par exemple en tant que Personne publique associée (PPA) aux documents d'urbanisme régionaux et locaux. Par ailleurs, la Loi ELAN réintègre les CCI dans les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).

2. Les enjeux de demain en matière d'urbanisme

Outre le phénomène récent d'opérations d'urbanisme éphémères ou événementielles que l'on rencontre notamment dans les métropoles, les opérations d'extensions urbaines ou de renouvellement sont des processus longs qui dépassent le temps du politique. Ils durent souvent dix, voire vingt ans et obligent à anticiper les grands enjeux de demain.

Le développement nécessaire des villes pour répondre notamment aux besoins en logements, en équipements publics, en locaux tertiaires, en logistique... devra dans les années à venir, pour l'essentiel, être guidé par le souci de limiter l'artificialisation des sols, de protéger les terres agricoles et les paysages mais aussi de ne pas creuser les inégalités territoriales, sociales et générationnelles.

Avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux quartiers, les métropoles doivent avant tout rechercher à reconstruire la ville sur la ville, en requalifiant leurs friches industrielles ou les espaces interstitiels au sein des tissus urbains constitués, pratiquant en cela une politique de recyclage urbain. À ce titre, pour la Métropole du Grand Paris, le Pacte pour une logistique métropolitaine a été signé avec divers partenaires publics, dont la CCI Paris-Île-de-France. La problématique dépasse aujourd'hui les limites des Villes-Centres, obligeant à réfléchir aux autres opportunités d'urbanisation à proximité des transports en commun dans les bourgs ou faubourgs environnants avant d'envisager des extensions en périphérie de ceux-ci.

Pour aller dans ce sens, les différents textes législatifs récents ont montré cette volonté de plus en plus affirmée de promouvoir le renouvellement urbain afin de limiter l'étalement urbain. La densification urbaine connaît un succès croissant auprès de bon nombre d'urbanistes et d'aménageurs, femmes et hommes, des pouvoirs publics qui l'encouragent, au point d'apparaître parfois comme la panacée à l'ensemble des problèmes urbains. Dans les faits, la réalité est plus complexe et ce, pour plusieurs raisons :

La première, la plus importante, est que le renouvellement urbain a un coût économique important dû à une charge foncière élevée et que ce coût, quel que soit l'aménageur, le promoteur ou le mode opérationnel retenu, se reporte dans le financement de l'opération, soit sous forme de « subventions publiques », soit dans une péréquation foncière, soit en fin de compte dans le prix du logement. Le coût du foncier est un facteur déterminant dans la recherche des mixités urbaines, qu'elles soient sociales ou fonctionnelles.

La seconde raison est plus politique et concerne l'acceptation sociale du projet. Travailler un projet urbain sur un site déjà habité peut très vite susciter des réactions de rejet des populations résidentes. Pour lever cet écueil, un investissement préalable est nécessaire, dans l'explication du programme et des objectifs, dans la concertation, dans le travail sur les formes urbaines, sur la densité acceptable en fonction du contexte, de la proximité ou non des transports publics. C'est dans ce contexte en particulier que la mise en place de "tiers-lieux" transitoires pour la durée de réalisation des projets peut se justifier en contribuant au maintien de l'attractivité des quartiers concernés par une plus-value locale de nature sociale, environnementale, résidentielle ou encore culturelle.

Les limites extérieures des métropoles, caractérisées par des zones d'activités ou des zones commerciales entourées d'immenses parkings désertés le week-end doivent aussi faire l'objet d'attentions particulières. Certaines offrent des images d'entrée de ville très dégradées qu'il faudra requalifier dans les années à venir en veillant à retrouver des programmes pluri-fonctionnels intégrant notamment habitat, équipements, zone d'emploi et espaces verts...

3. Un autre enjeu majeur : la co-construction de la ville avec la participation des citoyennes et des citoyens

La consultation du public se pratique de longue date en matière d'urbanisme au travers des enquêtes publiques (Loi Bouchardeau). La collectivité présente son projet à la population qui fait ses remarques où peuvent se confronter intérêt général et intérêts particuliers.

Souvent, la collectivité, soucieuse d'éviter les blocages, va au-delà de la simple consultation et initie de véritables co-constructions de projets à travers une grande variété de pratiques participatives, du comité de quartier composé de volontaires femmes et hommes, jusqu'aux conférences citoyennes.

Élaborer un diagnostic partagé entre techniciennes et techniciens, élues et élus, habitantes et habitants, des enjeux d'aménagement, est la base nécessaire sur laquelle il sera possible de se fixer des objectifs afin d'élaborer des projets partagés et donc acceptés.

E - Le logement : des particularités dans les métropoles

La France connaît de manière générale, par rapport aux autres pays européens, un effort de construction important (6 logements construits en moyenne par an pour 1000 habitantes ou habitants) ainsi qu'une part élevée du secteur locatif (40 % des résidences principales) et notamment du parc locatif social (où résident 15 % des ménages). Les prix immobiliers ont depuis 1998 connu une très forte augmentation, avec une pause de 2008 à 2010 et une reprise sensible depuis 2017.

Les métropoles présentent par rapport à ce modèle général de fortes spécificités mais aussi de grandes disparités entre elles.

Si la propriété occupante prédomine en France, ce n'est pas le cas dans les grands pôles urbains. En moyenne, moins d'une résidence principale sur deux y est occupée par sa ou son propriétaire, l'offre locative privée y représentant près du tiers des résidences principales, et ce de manière accentuée dans le sud de la France. Le parc locatif social est particulièrement développé dans les grands pôles urbains où il représente en moyenne près de 20 % des résidences principales, ainsi que dans leurs banlieues. Il est plus développé en Île-de-France et dans le nord de la France (Hauts-de France, Normandie et dans une moindre mesure Grand Est), dans les pays-de-la Loire et l'ancienne région Rhône-Alpes⁸⁷.

Le taux de construction pour 1 000 habitantes ou habitants, élevé sur une grande partie des littoraux atlantique et méditerranéen, l'est particulièrement (supérieur à 10 logements neufs pour 1 000 habitantes ou habitants) autour des métropoles de Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier⁸⁸. La dynamique de construction est en revanche moindre dans d'autres métropoles comme Brest, Nice ou Nancy⁸⁹. L'étude du CGET souligne aussi, devant la hausse de la demande de logements et malgré la difficulté à y mobiliser du foncier, l'augmentation du taux de construction dans les quatre plus grandes métropoles françaises au cours de la dernière décennie : entre les périodes 2006-2010 et 2011-2015, il est ainsi passé de 3,7 à 5,1 logements commencés par an et pour 1 000 habitantes ou habitants au sein de la métropole du Grand Paris, de 6,6 à 6,8 dans celle d'Aix-Marseille, de 8,0 à 8,3 dans celle de Lyon et de 4,9 à 6,2 dans celle de Lille⁹⁰.

Alors que la limitation de l'artificialisation des sols est, entre autres pour les villes, un enjeu de développement durable, **le foncier consommé pour produire les nouveaux logements diffère selon les métropoles**. D'après l'étude déjà citée *Métroscope, 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, la consommation foncière par nouveau logement construit entre 2009 et 2013 est faible à Paris, Lyon et Strasbourg (moins de 50 m² par logement construit), mais nettement plus élevée à Brest, Aix-Marseille, Nice ou Rennes (plus de 130 m² de foncier consommé par logement construit). Cela tient notamment à ce que dans les métropoles de Rennes ou de Brest, les logements sont surtout construits en extension urbaine (66 %), alors que dans celles de Paris, Strasbourg, Nice ou Lyon, la plupart des logements sont construits en densifiant l'urbain existant⁹¹.

Les prix de l'immobilier sont un indicateur des tensions existant sur les marchés immobiliers entre offre et demande de logements. **Les métropoles figurent parmi les territoires où ils sont les plus élevés avec, dans nombre d'entre elles, des difficultés d'accès au logement.** Les disparités entre elles sont toutefois considérables, comme le note l'Observatoire des territoires du CGET : *"Le prix médian de l'immobilier dans la Métropole du Grand Paris (6 000€ le m²) est deux fois supérieur à celui de la Métropole de Lyon (2900 € le m²)".* Même si le revenu médian est plus élevé dans la région capitale que dans les autres métropoles, cela rend très difficile pour nombre des ménages qui y résident d'y devenir propriétaires. *"Dans la Métropole du Grand Paris, il faut environ 30 ans à un ménage de 3 personnes, avec un revenu proche de la médiane locale, pour acquérir un T3 de 65 m². Dans la Métropole de Nice Côte d'Azur, qui affiche pourtant des prix immobiliers parmi les plus élevés du pays, cette durée est de 19 ans. Les autres métropoles dynamiques présentent quant à elles des situations moins problématiques. L'accès à la propriété y est plus aisé (15 ans à Lyon et Bordeaux, 13 ans à Nantes, 12 ans à Toulouse et 11 ans à Rennes)"*⁹².

Le niveau des loyers dans le parc immobilier privé varie aussi fortement selon les métropoles. Paris a de loin les niveaux de loyers les plus élevés. L'étude *Métroscope : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, distingue, parmi les 14 autres métropoles au sens institutionnel que comptait la France début 2017, deux autres groupes de métropoles au regard des niveaux de loyer médian des appartements de 3 pièces : dans six métropoles (Nice, Aix Marseille, Lyon, Montpellier, Lille et Bordeaux) le niveau de loyer médian au m² était en 2015 compris entre 10 et 12€ le m²; dans sept autres métropoles (dont Rennes, Brest, Nancy et Strasbourg) il était inférieur à 10€ du m² ⁹³. De ce fait, un encadrement des loyers a existé dans certaines métropoles et il a été établi à Paris à partir du 1er juillet 2019.

Le parc locatif social joue un rôle important dans le fonctionnement du marché du logement pour pouvoir proposer aux ménages, et entre autres à ceux disposant de revenus modestes ou en situation de précarité, une offre adaptée aux diverses étapes de leur parcours résidentiel. Les demandes de logements sociaux sont fortement concentrées dans les grandes agglomérations, les quatre métropoles les plus peuplées (Paris, Lyon, Aix-Marseille et Lille) représentant à elles seules un tiers de ces demandes, alors qu'elles abritent moins d'un cinquième des ménages. Les difficultés d'accès au logement concernent toutefois principalement la région capitale et les grandes agglomérations du littoral méditerranéen. *"Dans le premier cas, elles sont liées à une demande très importante qu'un parc social pourtant bien développé (supérieur à 25 % des résidences principales) ne parvient pas à satisfaire. Dans le second cas, la tension est liée à un parc locatif social trop peu développé (entre 10 et 15 % des résidences principales) pour répondre aux besoins"*⁹⁴.

Certaines métropoles comme par exemple Orléans ou Lille, se sont dotées de maisons de l'habitat. Ce sont des lieux où les ménages intéressés peuvent recevoir une information précise correspondant à leur situation : demande de logement social, marché du logement, besoins d'adaptation ou de rénovation de son logement⁹⁵. A Paris, le Relais information logement amélioration de l'habitat (RILHa) vise aussi à satisfaire à cet objectif.

La forte concentration géographique des recours déposés au titre du Droit au logement opposable (Dalo) est un indicateur des contrastes existants entre les métropoles (et les départements où elles sont situées) quant aux difficultés persistantes d'une partie de la population pour accéder au logement. En 2016, d'après le comité de suivi de la loi Dalo, **59,5 % des recours amiables Dalo au niveau national ont été déposés dans les huit départements franciliens**, alors que l'Île-de-France représente moins de 19 % de la population de l'hexagone. La même année, trois départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Bouches-du-Rhône, Var et Alpes-Maritimes) et sept départements hors Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Rhône, Haute-Garonne, Nord, Haute-Savoie, Hérault, Gironde et la Loire-Atlantique) ont enregistré plus de 1 000 recours. Ces 10 départements totalisent 27,5 % des recours. Comme l'indique le 11ème rapport du Comité au droit au logement opposable, *"Ces départements sont tous des départements de grandes métropoles, où l'attraction due à une concentration de l'emploi entraîne une tension extrême sur l'offre de logements disponible et les niveaux de loyers pratiqués. Ces territoires se trouvent donc en difficulté pour répondre à la demande de logements sociaux, et l'accès au logement de toute la population est impacté. () Enfin, la Haute-Savoie a fait son entrée dans la liste en 2015, avec une problématique un peu différente: c'est l'attractivité de la métropole genevoise de l'autre côté de la frontière, notamment en termes d'emploi, qui entraîne une forte tension sur le marché du logement dans le département ainsi que des prix du foncier élevés"*⁹⁶. **Est ainsi soulignée la force du lien entre difficultés d'accès au logement pour les populations à revenu modeste et métropoles**, puisque neuf des aires urbaines les plus peuplées de l'Hexagone, et pratiquement toutes celles connaissant l'accroissement de population le plus fort, figurent dans cette liste. On y remarquera toutefois l'absence de Rennes, relevée par le Haut Comité, ce qui montre l'absence de fatalité en ce domaine : *" la métropole de Rennes est, comme les années précédentes, l'exception qui confirme la règle : le fonctionnement du droit commun en matière d'accès au logement y est performant et réussit à répondre à une forte demande de logements sociaux sans avoir à recourir au Dalo"*.

Le logement est également un facteur d'attractivité économique important pour les entreprises.

F - Vie et cohésion sociale

1. Voisinage de populations favorisées et défavorisées, gentrification et structure en sablier *versus* mixité sociale

A ces caractéristiques de l'habitat dans les centres d'une dizaine de grandes métropoles (prix élevés des biens à l'achat et des loyers dans le parc locatif privé, insuffisance quantitative du parc locatif social) **s'ajoute un phénomène de bipolarisation de l'économie** : essor, d'une part, d'activités tertiaires mobilisant une main-d'œuvre salariée très qualifiée et bien rémunérée (dont les cadres des fonctions métropolitaines), comme nous l'avons déjà noté, et, d'autre part, d'activités de services employant des personnes avec des qualifications et des rémunérations faibles. *A contrario*, l'emploi des catégories intermédiaires dans ces territoires s'est

réduit, **contribuant à une polarisation de l'emploi selon la "structure en sablier"** relevée par Pierre Veltz en audition.

Diverses conséquences en résultent sur la vie et la cohésion sociale au sein des plus grandes aires urbaines, où les inégalités de revenus sont prononcées.

La pauvreté et les contrastes sociaux sont particulièrement importants dans les plus grandes aires urbaines de l'hexagone : ainsi, selon l'INSEE, en 2012, " 77 % de la population pauvre résident dans les 230 grandes aires urbaines de métropole, dont 65 % résident dans les grands pôles urbains et 20 % dans l'aire urbaine de Paris. () L'intensité de la pauvreté (c'est-à-dire l'écart relatif entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté) atteint 24,7 % en Seine Saint-Denis et en Haute-Corse, et 27,4 % à Paris. () Le taux de pauvreté est le plus important dans les villes-centres des grandes aires urbaines. (Par ailleurs), la géographie des niveaux de vie fait apparaître des niveaux plus élevés dans l'espace urbain, en particulier dans les grandes aires urbaines, dont l'aire urbaine de Paris et celles centrées autour des grandes capitales régionales ainsi que le long de la frontière franco-suisse. () Dans les grands pôles urbains, les niveaux de vie médian sont presque toujours plus élevés en banlieue qu'en ville-centre. Font exception une dizaine de grandes aires urbaines, dont Paris et Lyon, où beaucoup de ménages très aisés résident dans la ville-centre "⁹⁷. Cela infirme donc l'idée parfois mise en avant selon laquelle la pauvreté serait surtout représentée dans les espaces périurbains.

Les inégalités de revenus sont mesurées par le "rapport interdécile", c'est-à-dire celui entre les revenus détenus par les 10 % des ménages les plus riches et les 10 % les plus pauvres. L'étude *Métroscope : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, fournit des données ciblées sur les 15 métropoles qui existaient début 2017 au sens institutionnel du terme : dans celles-ci, en 2013, "les 10 % les plus modestes ont un niveau de vie mensuel par unité de consommation (UC) inférieur à 824 € (1er décile). Ce niveau est inférieur de - 7 % au seuil au-dessous duquel vivent les 10 % des Français les plus pauvres. A l'opposé, les 10 % les plus aisés vivent avec plus de 3 590 €/UC/mois (9ème décile). C'est 16 % de plus que le niveau de vie plancher des Français les plus aisés. () Les inégalités de revenus sont par conséquent plus fortes dans les métropoles. Le 9ème décile de niveau de vie est 4,3 fois plus élevé que le 1er décile dans les métropoles contre 3,5 en France. L'impact de la redistribution réduit de près de moitié les inégalités de revenus au sein des métropoles : le rapport interdécile passe de 8 à 4,4. () A Lille et Montpellier, le taux de pauvreté est de 19 % contre 17 % pour l'ensemble des métropoles. () Inversement, les taux de pauvreté sont plus faibles (inférieurs à 13 %) à Rennes, Nantes et Brest, où les disparités de revenus sont moins importantes "⁹⁸.

Les choix de résidence d'une partie des classes moyennes y contribuent⁹⁹ : si les ménages les plus riches disposent d'un très large choix pour se loger, le cas échéant dans des quartiers centraux d'exception, les ménages aux moyens financiers les plus modestes sont très contraints dans leur choix résidentiel. Les classes " moyennes " (ménages dont les revenus par unité de consommation se situent au-dessus des 20 ou des 30 % des ménages les plus pauvres et en dessous des 10 ou des 20 % les plus riches, selon l'acception retenue¹⁰⁰) disposent pour se loger d'une certaine marge de choix et sont souvent les plus mobiles. Ils peuvent essayer de se maintenir au centre des grandes métropoles au prix de sacrifices ou partir résider en

banlieue ou dans des espaces périurbains. Certains quittent la région parisienne ou les plus chères des métropoles de province, souvent pour ne plus y revenir. Il en résulte entre autres deux phénomènes :

La **gentrification** est un processus de mutation économique, sociale, urbaine et symbolique qui transforme certains quartiers anciens souvent dégradés, avec l'arrivée progressive de populations plus aisées. Leur installation fait augmenter au fur et à mesure loyers, prix du foncier ainsi que de l'immobilier et transforme au moins en partie la structure commerciale pour répondre à cette nouvelle demande en s'adaptant à leurs modes de vie. Les logements et commerces sont ainsi rendus moins accessibles aux ménages les moins aisés.

Une autre dynamique est constituée par le **développement de l'habitat pavillonnaire dans les banlieues et les espaces périurbains**. Elle est nourrie par l'arrivée de familles des "classes moyennes" qui n'ont pas la capacité financière de résider dans les centres des grandes métropoles et notamment à Paris, mais veulent accéder à des logements plus grands et/ou à des maisons, dans un cadre verdoyant, certaines ne souhaitant pas habiter dans des banlieues populaires¹⁰¹.

Ces diverses évolutions (développement de l'emploi selon une structure "en sablier", gentrification, départ d'une partie des catégories sociales intermédiaires dans les banlieues et le périurbain, notamment pour y accéder à un habitat pavillonnaire) tendent à réduire la mixité sociale au sein des métropoles. L'étude de l'Observatoire du CGET déjà citée *Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux*, confirme cette tendance : le desserrement de la population en périphérie des agglomérations accentue la séparation spatiale entre les différents groupes sociaux : celles des cadres les conduisent prioritairement vers des intercommunalités situées en périphérie immédiate des métropoles (où se trouvaient déjà beaucoup de cadres), celles des ouvrières et ouvriers s'orientant en raison des coûts du logement, vers des périphéries plus lointaines où elles et ils étaient déjà nombreux¹⁰².

2. Quelle place pour les familles, les jeunes, les personnes âgées et les « travailleuses et travailleurs clés » ?

Une partie des **familles** des classes moyennes ne trouve pas de logement à leur convenance dans les métropoles, certaines d'entre elles telles Lyon ou Paris, étant plus particulièrement concernées. L'étude *Quitter Paris : loger les classes moyennes* note que, en 2006, les départements de petite couronne accueillaient 45 % des familles qui quittent Paris, les communes limitrophes en recevant à elles seules 20 %. Ces dynamiques migratoires soulignent l'importance, pour Paris mais aussi pour d'autres métropoles, tout en continuant de s'efforcer de retenir leurs classes moyennes et leurs familles, de faciliter des parcours résidentiels pour leur permettre de s'installer en banlieue sans interdire un retour, ainsi que de favoriser l'accès quotidien ou régulier à leurs centres.

S'installer dans les territoires situés en périphérie des centres urbains, au prix souvent d'une dépendance à la voiture individuelle et de distances de déplacement plus élevées, a des **conséquences importantes pour beaucoup des familles concernées**. Les déplacements domicile-travail à l'extérieur des grandes

agglomérations tendent à s'amplifier, la distance totale ayant augmenté de presque 25 % entre 1999 et 2012. Le coût de la mobilité dans ces espaces est souvent mal anticipé. Cela se traduit par une vulnérabilité économique accrue notamment face aux aléas et par des économies en particulier sur les loisirs marchands et les vacances, compensées par la mobilisation de ressources naturelles de proximité (forêts, espaces ouverts, jardins). Les réorganisations de la mobilité contraintes par la vulnérabilité économique, peuvent aussi s'opérer **aux dépens du travail des femmes** au sein de ces ménages¹⁰³. Nombre d'entre elles sont en effet amenées à renoncer à leurs activités professionnelles après un déménagement de la famille dans le périurbain ou les territoires ruraux en raison notamment de la pénibilité et des coûts occasionnés par les déplacements vers le travail.

Le nombre de **familles monoparentales** avec au moins un enfant de moins de 18 ans est en forte augmentation en France. Il est passé de 880 000 à 1,7 million entre 1990 et 2015, soit respectivement 12 % et 22 % du nombre des familles avec au moins un enfant de moins de 18 ans¹⁰⁴. Dans la très grande majorité des cas, l'adulte en leur sein est une femme. Les familles monoparentales connaissent dans certaines métropoles d'importantes difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, car le coût du logement y est élevé. C'est notamment le cas en Île-de-France, où les logements sociaux sont relativement nombreux mais ne suffisent pas à répondre à la demande. Elles sont également particulièrement touchées par la pauvreté. Selon l'INSEE, *"Le taux de pauvreté est le plus important dans les villes-centres des grandes aires urbaines, où la pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales, les familles nombreuses et les ménages jeunes"*¹⁰⁵.

Les jeunes, davantage encore que les autres catégories d'âge, sont touchés par les difficultés d'accès au logement dans les métropoles et en particulier dans les plus grandes d'entre elles. Comme noté *infra*, plus des deux tiers des étudiantes ou étudiants résident en effet dans les métropoles, où se situe la très grande majorité des structures d'enseignement supérieur. Ainsi que le souligne le CESE dans l'avis *Le logement autonome des jeunes*, les personnes de moins de 30 ans y sont surreprésentées dans le parc locatif privé, dans de petits logements où elles résident souvent seules, ce qui accroît la part de leur budget consacré à se loger. La typologie du parc de logements dans notre pays contribue à ces difficultés, les T1 et T2 en représentant respectivement 6 % et 12,5 % en 2013¹⁰⁶. *"La mobilité accrue et la perméabilité des statuts des jeunes (étudiant, apprenti, stagiaire, salarié...) engendrées par le morcellement des parcours d'accès à l'emploi rendent complexes la mise en œuvre de dispositifs répondant à leurs besoins"*¹⁰⁷. Dans les métropoles, en moyenne, 27,5 % des jeunes de 18 à 34 ans résident encore chez leurs parents. La réalité en la matière est toutefois très contrastée selon les métropoles : dans celles de Paris, Aix-Marseille et Nice, où les prix des logements et des loyers sont élevés, *"un jeune sur trois (au sens 18 à 34 ans) habite chez ses parents"*, alors que cette proportion est inférieure à un jeune sur cinq dans celles de Toulouse, Rennes et Brest¹⁰⁸, où les loyers sont plus modérés et la pression sur le logement social, moindre.

La France connaît un **vieillissement** de sa population : entre 2011 et 2016, l'augmentation de la population française est intervenue en intégralité dans la catégorie d'âge des plus de 65 ans. Cela s'explique principalement par l'arrivée progressive à cet âge, depuis 2011, des classes d'âge nombreuses du *baby-boom*

nées à partir de 1946. Les métropoles sont concernées par ce phénomène de vieillissement. Toutefois, une partie des seniors, femmes et hommes, y ayant résidé et/ou travaillé, quitte celles-ci à l'approche de la retraite ou dans les années qui la suivent, certaines et certains regagnant leur région d'origine, beaucoup allant résider dans des villes plus petites ou des espaces ruraux. Le solde des arrivées et départs dans cette tranche d'âge est particulièrement déficitaire dans la région francilienne et le quart nord-est de la France, au bénéfice des littoraux ainsi que du quart Sud-Ouest. Mais *"près de 30 % des seniors et des personnes âgées résident dans des villes centres, 40 % en périphérie des pôles urbains et 25 % dans les zones rurales"*¹⁰⁹, avec de fortes variations selon les catégories sociales. *"Les ménages retraités les plus aisés habitent en forte proportion dans les grandes zones urbaines, tandis que les plus modestes sont surreprésentés dans les espaces périurbains et ruraux"*¹¹⁰. **Ce vieillissement va se poursuivre avec l'avancée en âge des premières générations du baby-boom et il importe de s'y préparer.** Le réseau "Villes amies des aînés", né en 2006 à l'initiative de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), invite intercommunalités et municipalités à une réflexion globale sur le vieillissement. Une grande partie des métropoles françaises s'est investie dans cette démarche et fait partie de ce réseau : Bordeaux et Bordeaux Métropole, Brest, Dijon et Dijon Métropole, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse et Toulouse métropole en sont ainsi membres.

La ville de Rennes s'est employée, dans la logique de la démarche prônée par l'OMS, à définir en son sein des quartiers et des "zones favorables au vieillissement", correspondant *"au croisement, dans un rayon de 200 mètres, de commerces et de services de proximité, d'équipements publics, de transports en commun et d'espaces verts. Les possibilités de réhabilitation du parc social et de réalisation de programmes neufs sont alors répertoriées"*¹¹¹. Le logement, l'immeuble et ses abords doivent être adaptés et dotés d'aménagements propices à l'accompagnement du vieillissement et l'intégration dans la vie sociale du quartier est prise en compte. Les adaptations de l'urbanisme et de la voirie (trottoirs surbaissés, etc.) se préoccupant de certaines des caractéristiques des personnes âgées bénéficient aussi indirectement à d'autres personnes (personnes en situation de handicap, familles avec des poussettes et de jeunes enfants, etc.)¹¹².

Beaucoup de **travailleuses et travailleurs clés**, dont l'emploi est nécessaire pour répondre aux besoins des personnes et des entreprises dans les métropoles, peinent à s'y loger. Cette difficulté concerne tant des salariés relevant du secteur privé que des agents travaillant dans le secteur public, femmes et hommes. À titre d'exemple, la difficulté à trouver un logement près de son lieu de travail avec un salaire d'infirmière ou d'infirmier est, selon l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), l'une des principales raisons pour lesquelles elle peine à recruter des personnels infirmiers. Si une indemnité de résidence en Île-de-France existe, son montant (55 € par mois) ne compense pas le coût des logements. Une étude de l'AP-HP à partir d'une base d'adresses de 44 000 personnes montre que *"le temps de trajet moyen des soignants de l'AP-HP s'établit à 47 minutes contre 33 minutes en moyenne pour l'ensemble des Franciliens. Ce temps de trajet est plus élevé pour les aides-soignants et assimilés (50 minutes) que pour les infirmiers (47 minutes) et les infirmiers spécialisés (44 minutes). Ces temps s'expliquent notamment par le fait qu'une petite partie des agents habite en dehors d'Île-de-France (Oise, Eure-et-Loir, Aisne, Pas-*

de-Calais, Loiret) en raison du plus faible niveau des loyers ou de leur rythme de travail, pour ceux appartenant à une équipe travaillant 12 heures d'affilée"¹¹³.

3. Lien social, accès aux services publics et privés, place des associations et participation citoyenne

La taille des métropoles, vastes ensembles de communes, d'espaces et de populations, comporte un risque de fragilisation du lien social. Elle peut aussi engendrer des frustrations pour une partie des personnes qui y résident et peinent à avoir accès aux richesses et aux ressources qu'elles concentrent.

Dans *La métropole fragile*, Alain Bourdin souligne ce double risque d'isolement individuel et de frustration : " Dans la métropole, la vie sociale et le lien entre les individus passent par un ensemble d'abstractions, que sont notamment l'information, le primat de la valeur marchande, la multiplicité de codes et des modes d'emploi que chacun doit maîtriser. En même temps, les structures sociales deviennent beaucoup plus flexibles et les grands groupes sociaux (classes, castes) perdent une partie de leur emprise sur les individus, alors qu'au contraire, tout converge pour affirmer la spécificité de ces derniers : l'injonction au projet personnel (), un modèle de consommation qui joue souvent sur la différenciation individuelle, etc. L'importance nouvelle du virtuel ne fait qu'accélérer ces processus. Cela permet à l'habitant des métropoles de se créer des espaces de liberté dans un contexte qui offre de nombreuses opportunités, mais la maîtrise de son environnement et de sa vie exige de plus en plus de compétences sociales et une forte autonomie, toutes choses auxquelles il faut être préparé et dont il faut avoir la capacité. () La métropole est socialement vulnérable parce qu'elle favorise les phénomènes de désaffiliation, c'est-à-dire de coupure du lien social, de renfermement défensif (par exemple sur une communauté quelle qu'elle soit) ou d'incohérence comportementale qui mettent le système en danger. D'autant qu'il existe un facteur aggravant : le paradoxe de l'accès aux ressources métropolitaines. Ces dernières s'offrent avec profusion, mais pour en profiter, il faut d'abord les connaître: le contexte métropolitain qui paraît facilement lisible pour certaines catégories sociales ("CSP + ...") reste indéchiffrable pour d'autres. Il faut également pouvoir y accéder, donc d'une part en avoir les moyens physiques (aller là où elles se trouvent, et cela peut signifier des heures de transport en commun...), d'autre part pouvoir les payer. Or les métropoles voient les différences sociales s'aggraver (les pauvres y étant souvent plus pauvres qu'ailleurs et les riches plus riches). Ainsi, pour une partie de la population, les métropoles apparaissent comme une montagne d'opportunités et de ressources que l'on comprend plus ou moins bien et auxquelles on ne peut pas accéder "¹¹⁴.

Sont notamment concernées par ce double risque, les populations aux revenus modestes et celles des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont le nombre est important dans les grandes aires urbaines et les métropoles : parmi les 1296 quartiers prioritaires définis dans l'hexagone dans le cadre de la réforme de la politique de la ville, 1208 se situent dans les 230 grandes aires urbaines de l'hexagone. 32 % de la population des QPV résident ainsi dans l'agglomération parisienne et 38,5 % dans des aires urbaines de plus de 200 000 habitantes et habitants¹¹⁵. À titre d'exemple, en Moselle et en Meurthe-et-Moselle, les métropoles

de Metz et Nancy concentrent respectivement 43 % et 68 % de la population en QPV de leur département¹¹⁶.

Les métropoles et en particulier leurs centres urbains sont de manière générale, entre autres ressources, bien pourvus en matière d'offre de services publics et privés, ce que favorisent leur densité et la richesse d'une partie de leur population.

Les services publics sont implantés de manière importante dans les métropoles, dont beaucoup sont des chefs-lieux de région et certaines de département, même si la densité des implantations varie selon le type de services et de parties de la métropole : ainsi, leur présence est de manière générale plus importante dans les parties centrales des métropoles qu'en périphérie. Pour certains services comme La Poste, par exemple, le nombre d'agences desservant une même ville tend pour autant à se réduire, y compris dans les métropoles, la fréquentation de chaque bureau ayant diminué en raison de l'usage accru des possibilités offertes par le numérique.

Le dynamisme des grandes villes et la taille des aires urbaines sont aussi des paramètres importants et des atouts en matière de vitalité commerciale. Selon l'INSEE, l'emploi salarié a progressé en moyenne dans les commerces de centre-ville sur la période 2004-2014 dans les grandes métropoles régionales (aires urbaines de plus de 500 000 habitantes et habitants hors Paris), alors qu'il a diminué dans les aires urbaines plus petites, et entre autres dans celles de taille moyenne¹¹⁷.

Cela n'empêche pas certaines métropoles de connaître des phénomènes de relative déprise commerciale. Le rapport *La revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs*, des sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin, relève que, à Brest, *"la vacance se concentre aux franges des axes marchands principaux"*¹¹⁸. Selon le rapport *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Saint-Etienne apparaît parmi les 20 villes ayant connu la plus forte augmentation de leur taux de vacance commerciale entre 2012 et 2015¹¹⁹. Dans *Comment la France a tué ses villes ?*, Olivier Razemon souligne cette difficulté dans la métropole stéphanoise, qu'il attribue principalement à l'implantation de multiples centres commerciaux en périphérie¹²⁰. Toutefois, le phénomène d'augmentation des taux de vacance des locaux commerciaux est davantage marqué dans des villes petites ou moyennes.

La densité en général élevée du réseau de transport et notamment de transports en commun existant dans la plupart des métropoles, contribue par ailleurs à faciliter l'accès des personnes qui le souhaitent aux services publics et privés.

La participation citoyenne dans les métropoles est également un enjeu.

Laurent Hénart, maire de Nancy, vice-président de la métropole du Grand Nancy, président de la Commission "Développement économique, tourisme, commerce de l'Association des Maires de France (AMF) note que dans les grandes villes, la maire ou le maire ne peut pas rencontrer individuellement chaque habitante ou habitant mais que des possibilités existent pour échanger avec la population : *"Il faut organiser des systèmes grâce auxquels, soit l'on va chez les gens, soit on les reçoit"*. Outre le recours aux réunions de quartier ou aux permanences tenues par les élus ou les élus, le maire de Nancy note l'intérêt à ce titre des adjointes ou adjoints de territoire : *"Nous essayons d'avoir des adjoints qui arrivent à créer un rapport de confiance avec*

*les habitants. () Un adjoint peut acquérir une légitimité comparable à celle du maire. On peut lui parler de tous les sujets ; il n'a pas une spécialité définie ; on compte sur lui pour faire preuve d'écoute, de réactivité ou pour dire franchement lorsque satisfaire une demande n'est pas possible"*¹²¹.

Des instruments de participation citoyenne existent dans les métropoles, favorisant l'implication et/ou la consultation d'actrices et acteurs locaux, ainsi que de la population locale.

Les conseils de développement, déjà présentés *infra*, jouent un rôle important en ce domaine et contribuent dans les métropoles, à des projets de territoires co-élaborés par des actrices et acteurs de terrain. Laurent Hénart souligne l'importance de cet enjeu : *"À l'échelle d'une métropole ou d'une grande intercommunalité, on ne peut plus fonctionner avec des structures de quartier ouvertes aux habitants, aux artisans, aux commerçants, aux associations. Ce que l'on fait à l'échelle d'un quartier ne peut pas se faire à l'échelle d'une agglomération de 300 000 ou 500 000 personnes. Le conseil de développement est fondamental"*¹²². Philippe Grosvalet, président du Conseil départemental de Loire-Atlantique et président de la commission "Problématiques départementales particulières" de l'Assemblée des départements de France (ADF), note qu'en Loire-Atlantique a été créé un conseil de développement et que le conseil départemental soutient divers conseils de développement intercommunaux.

S'agissant des services publics, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité a (art. L1413-1) rendu obligatoire la création dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitantes et habitants, d'une Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et cette disposition s'applique aux métropoles. Présidée par le président de l'organe délibérant ou par son représentant, femmes ou hommes, cette commission comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, ainsi que des représentantes ou représentants d'associations locales. Elle a pour objet de recueillir l'avis des citoyennes ou citoyens représentés par des associations, lors de la délégation d'un service public à une entreprise privée. Elle peut aussi émettre des avis consultatifs sur des services publics exploités par des régies dotées de l'autonomie financière.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, situés pour une large part dans les métropoles, la mise en place de conseils citoyens (CC) vise à conforter les dynamiques citoyennes et la place des habitantes/habitants dans les instances de la politique de la ville. Fin 2018, 85 % des QPV disposent d'un conseil constitué ou en cours de renouvellement. Un conseil citoyen compte en moyenne 18 membres, dont 12 du collège habitantes/habitants et 6 du collège actrices/acteurs locaux. Fin 2018, 87 % des CC existants sont représentés au sein des instances de pilotage des contrats de ville et 65 %, associés à des groupes de travail thématiques, entre autres instances. Cependant, *"leur association à la prise de décision au sein de ces diverses instances relève davantage de l'information ou de la consultation que de la co-construction"*¹²³.

La vitalité associative est par ailleurs multiple au sein des métropoles, certaines associations visant entre autres à favoriser l'intégration locale des nouvelles et

nouveaux arrivants. Philippe Grosvalet signale l'existence sur Facebook d'une page "Les Nantisiens", sur laquelle près de 2000 personnes ou familles venues de Paris s'installent à Nantes et ayant fait le choix d'y résider, déploient des stratégies pour se déplacer, travailler, éduquer leurs enfants, accéder à la culture et aux loisirs¹²⁴...

G - Environnement et écologie

1. Constat : les villes de plus en plus difficiles à vivre

Si certaines métropoles sont attractives, nombre de personnes qui y vivent aujourd'hui déclarent ressentir le stress généré notamment par les embouteillages automobiles ainsi que la pollution qui s'y développent, et aspirent à une ville plus verte offrant un cadre de vie plus apaisant et plus sain, lui-même vecteur d'une nouvelle attractivité.

Le groupe d'expertes et experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a encore récemment, en octobre 2018, tiré la sonnette d'alarme à propos du retard pris globalement à l'échelle mondiale dans la lutte contre le changement climatique et de ses conséquences. Les scientifiques alertent sur les risques de voir augmenter les phénomènes météorologiques extrêmes (vague de chaleur, tornades, et inondations des zones côtières) si la température moyenne globale s'élève de 1°C. Les problèmes sont particulièrement prégnants dans les très grandes villes où la fréquence des journées chaudes et la pollution de l'air amplifieront les effets « îlots de chaleur urbains ».

Face à ces pronostics inquiétants, les villes s'organisent, échangent des retours d'expérience au travers de réseaux comme le *Cities Climate Leadership Group* C40 qui réunit 85 villes du monde pour le changement climatique. Après Londres, Toronto, New York, Paris préside le C40 pour 3 ans (2016-2019). Chacune des villes de ce réseau agit pour le climat en fonction de ses particularités locales.

La Maire de Nantes, Johanna Rolland, interrogée par la revue « Futuribles » de mars-avril 2019, indiquait : « *Quand 70 % des gaz à effet de serre sont produits par les villes, on a deux options : soit considérer qu'on est une part du problème, soit considérer qu'on est une part de la solution. C'est cette solution qui a été affirmée à Nantes... Il y a, dans la population une véritable appétence pour tout ce qui a trait à cette question. Quand j'organise des « réunions d'appartement » dans différents quartiers je rencontre à la fois des citoyens, souvent des femmes, qui sont devenues de véritables experts en écologie, et des ménages plus contraints qui, tout en étant conscients des enjeux, ont du mal à changer leurs pratiques.... Quand le quotidien est dur, il n'est pas facile de se projeter dans le bien commun. Nous avons cherché à aborder les défis écologiques en nous appuyant sur des demandes très concrètes comme celles relatives à la santé et à l'alimentation. Quand j'évoque ces sujets, cela parle à tous les Nantais. Or ces demandes appellent des réponses dans des domaines aussi divers que la mobilité, l'agriculture péri-urbaine, les circuits courts ou l'urbanisme. Elles permettent de faire le lien entre des préoccupations individuelles (être en bonne santé) et la recherche du bien commun (disposer d'un air pur, d'une eau propre, de nature, de silence) sur le long terme. »*

Nantes Métropole, après avoir mis en place un Agenda 21 et un cadre stratégique Plan Climat votés respectivement par le Conseil métropolitain en 2006 et 2007, a poursuivi dans un cadre renouvelé, en 2018, son engagement dans la lutte contre le changement climatique via son PCAET qui intègre notamment deux volets :

- un volet « Atténuation » qui consiste à poursuivre la lutte contre le changement climatique initiée lors du plan Climat de 2007. L'objectif de réduction des émissions annuelles de GES d'une habitante ou un habitant de l'agglomération nantaise est fixé à 30 % pour 2020 puis à 50 % pour 2030 par rapport à l'année 2003. Pour y parvenir, Nantes Métropole s'appuie sur un diagnostic des émissions de GES BASEMIS® réalisé par Air Pays de la Loire et sur la dynamique citoyenne engagée lors du Grand Débat sur la Transition Énergétique ;
- un volet « Adaptation au changement climatique » renforcé grâce à l'élaboration d'une stratégie pour le territoire de Nantes Métropole à partir notamment d'un diagnostic de vulnérabilité¹²⁵.

L'idée est d'identifier les vulnérabilités du territoire aux événements climatiques extrêmes en s'appuyant sur les connaissances scientifiques les plus récentes, de mettre en place des dispositifs de gestion des risques (tornades, remontée du niveau de la mer ...) et de trouver des moyens d'accroître la qualité de vie en ville sous un climat plus chaud, notamment en accentuant la végétalisation de la métropole.

2. La « couverture verte » des métropoles

Selon le document « Métroscope » du CGET de juin 2017 :

Les métropoles les plus vastes de France, Aix-Marseille-Provence et Nice-Côte d'Azur se distinguent par l'ampleur de leur couverture végétale (270 000 ha pour Aix Marseille et 137 000 pour Nice). Cette situation particulière s'explique par la diversité et l'étendue des espaces agricoles et surtout naturels (Parc National des Calanques et du Mercantour, Sainte-Victoire, Massif de l'Etoile) qui participent à leur qualité paysagère. Les espaces verts urbains sont en revanche moins importants par rapport aux autres métropoles de France.

Grenoble, Rennes et Rouen se distinguent par une forte présence d'espaces naturels et agricoles sur l'ensemble du territoire (plus de 70 %), ainsi que par des espaces verts urbains étendus. La « couverture verte » totale est importante (aux alentours de 50 000 ha par métropole).

À Lyon, Paris et Toulouse, les espaces naturels sont peu nombreux aussi bien dans la ville (< 35 % de l'espace artificialisé) qu'à l'extérieur (< 50 % de la superficie de chaque métropole).

À Bordeaux, Brest, Lille, Nancy, Nantes et Strasbourg, les espaces naturels sont surtout importants et présents dans les tissus urbanisés.

Le CESE a souligné l'intérêt, tant pour la planète que pour le bien-être de la population, de développer le végétal en ville dans les avis sur *La nature en ville, comment accélérer la dynamique ?* (2018) et sur *L'agriculture urbaine* (2019).

Cette intégration de plus de nature en ville peut passer par différentes actions allant de la végétalisation de petites parties de trottoir à la plantation d'arbres d'alignement dans les rues et sur les places ou encore par la création de toitures ou de murs végétalisés. Le développement de « l'agriculture urbaine » contribue aussi à la multiplication des surfaces végétales en ville tout en proposant aux populations urbaines, des activités qui les mettent en contact avec la terre et le vivant. Cette aspiration à un contact avec la nature est devenue une attente sociale forte comme le montrent des mouvements collectifs tels que « les incroyables comestibles » qui émergent à travers le monde entier.

Dans la revue *Ecologik*, Marie-Christine Zélem, professeure de sociologie, spécialiste des questions d'environnement et d'énergie à l'université de Toulouse Jean-Jaurès, note que « *il faut agir en premier sur la morphologie des villes. La tendance a été trop longtemps à bétonner, goudronner, l'eau ne pouvant plus s'écouler...* »¹²⁶. La densité des bâtiments et des matériaux artificiels en milieu urbain retient la chaleur qui peut entraîner une augmentation de la température pouvant atteindre jusqu'à 5 ou 6° de plus qu'en milieu naturel.

De plus, les modèles constructifs contemporains confortent le recours à la technique et à la multiplication d'équipements énergivores dans les bâtiments.

Certaines métropoles incitent par le biais de politiques de sensibilisation, d'aides financières, aux rénovations thermiques de l'habitat (public et privé) et invitent, au-delà des réglementations actuelles, les promoteurs ou bailleurs à construire des bâtiments bas carbone dans le cadre de nouvelles opérations.

La nécessité d'adaptation des villes impose d'inventer les formes urbaines correspondant au climat d'aujourd'hui et de demain grâce à de nouveaux modèles d'aménagement, d'urbanisme, de morphologies urbaines.

Dans cette dynamique, certaines villes sont à la recherche de sites qui pourraient en période de canicule en tant qu'oasis, en référence aux oasis sahariennes, offrir des microclimats locaux tempérés, ventilés, agréables à vivre, au milieu de la ville étouffante. Paris a, par exemple, répertorié récemment des cours d'école ombragées qui pourraient accueillir les personnes les plus vulnérables.

3. La biodiversité

La prise en compte de la biodiversité, soutenue par la Stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2020), trouve à s'appliquer sur les territoires urbains au travers du développement de la nature en ville. Dans chaque région, entre 2011 et 2015, des schémas régionaux de cohérence écologiques (SRCE) ont été élaborés et mis en œuvre.

Ces documents doivent être traduits en stratégies régionales et locales concertées (notamment par les SCoT et les documents d'urbanisme) et en actions concrètes (cartographie, réalisations d'écoducs, opérations de gestion intentionnelle et restauratoire...).

Les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) doivent identifier leur trame verte et bleue. Celle-ci contribue à l'amélioration de l'état de conservation des

habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau. Elle s'applique à l'ensemble du territoire national à l'exception du milieu marin.

Avant même que ne soient mis en œuvre la politique TVB et les SRCE, un certain nombre de collectivités (Régions, départements, PNR, Métropoles, intercommunalités, communes) ont travaillé sur les continuités écologiques qu'elles ont intégrées dans leurs politiques territoriales et leurs documents de planification.

L'approche conjointe « biodiversité-climat » doit en effet nourrir les stratégies d'adaptation des villes, et notamment des très grandes villes et/ou métropoles, au changement climatique et à la protection de la biodiversité.

L'augmentation du volume d'espaces verts de qualité peut contribuer à renforcer la biodiversité. Sur l'ensemble du territoire, le principe « éviter, réduire et compenser » doit être complété par un principe de reconquête ou de requalification. Les territoires concernés pourraient être des friches industrielles, des sites pollués, etc., dans l'objectif de limiter l'artificialisation des sols.

La gestion de l'eau et la consommation des ressources en général, sont également importantes pour la survie des pôles urbains. Elles renvoient à des problématiques de meilleure utilisation des ressources-matières notamment locales, et plus généralement aux concepts de production et consommation responsables.

La Métropole de Lille a récemment abandonné l'idée d'urbaniser de nouveaux secteurs sur des communes situées au sud de l'agglomération en raison d'une importante vulnérabilité du territoire quant à la ressource en eau. Ainsi, 20 communes ont été identifiées « gardiennes de l'eau », afin de les sanctuariser en quelque sorte, ce qui les pénalise sur le plan de leur développement. Par conséquent, la métropole lilloise réfléchit à un nouveau modèle de développement à inventer pour ces communes dans une logique de compensation.

4. Autres nuisances

Les Métropoles sont des lieux de concentration des nuisances : outre les questions de pollution de l'air, de nuisances sonores et de production de déchets et de pollution de sols, elles doivent aussi intégrer la pollution par l'éclairage nocturne, question longtemps négligée en termes de qualité des paysages urbains, d'économies d'énergie et de préservation des milieux naturels.

Celui-ci prive les habitantes et habitants des Métropoles de ciel étoilé au-dessus de leur tête et contribue gravement à l'érosion de la biodiversité nocturne. La pollution lumineuse engendrée par l'éclairage public comme par les immeubles et les tours éclairés la nuit, est une cause très importante d'érosion de la richesse du vivant. De nombreuses améliorations sont possibles comme par exemple le fait d'éviter d'installer de nouveaux éclairages et de conserver la « trame noire » des espaces non encore équipés, ou en réduisant la sur-illumination (la commune de Lille a récemment atteint 35 % d'économie sur son budget d'éclairage public) ou encore en limitant la durée de l'éclairage et en faisant appliquer l'arrêté interdisant l'éclairage des bureaux, façades et commerces à partir d'une heure du matin. Les technologies actuelles offrent des possibilités d'adaptation en ce sens.

Les métropoles agissent aussi dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, dans le secteur des **transports** qui représentent 29,6 % des émissions de GES au niveau national), en développant les modes de déplacements doux et des réseaux de transports en commun propres. En effet, il importe dans les métropoles de réguler la circulation des automobiles qui sont un redoutable multiplicateur de surchauffe, la chaleur dégagée par des milliers de moteurs thermiques s'ajoutant à celle du soleil.

5. Les éco-quartiers

Quelle Métropole, voulant montrer son ambition en matière d'environnement et de qualité de vie, n'a pas encore initié son éco-quartier ? Moindre consommation d'énergie en isolant mieux les bâtiments, production d'énergie par l'installation de panneaux photovoltaïques, réduction de la pollution en incitant aux modes de déplacement doux, réutilisation de l'eau de pluie, proposition de jardins partagés, préservation de la biodiversité.... Il s'agit souvent de terrains d'expérimentations et d'innovations autour de nouveaux usages, de nouvelles formes d'habitat, de nouvelles technologies constructives.

Les premières démarches allant dans ce sens ont été initiées en France au début des années 2000 par des collectivités locales de toutes tailles, et notamment par des métropoles, soucieuses d'insuffler des préoccupations environnementales dans leur projet.

L'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR) (créée en 1972 par l'État et le district de Rennes (devenu en 2015 Métropole de Rennes) par exemple, a initié depuis 2002, en milieu urbain et en milieu rural, une trentaine d'opérations de type Approche développement durable des opérations d'urbanisme (ADDU), avec le soutien notamment de l'ADEME. L'approche, fondée sur la mise en place d'ateliers thématiques (par exemple sur les questions de l'eau, de la biodiversité, du paysage ...) regroupant élus, techniciens et membre de la société civile, femmes et hommes, permet de mettre en lumière des diagnostics partagés puis de fixer des objectifs d'aménagement communs, hiérarchisés. Les premières démarches ADDU ont été précurseuses en quelque sorte de ce qui allait devenir, sur le plan national, la démarche HQE Aménagement et le label Eco-quartier.

Les éco-quartiers se sont aussi développés dans le cadre de réhabilitation de friches où l'approche environnementale est importante eu égard, entre autres, aux problèmes de pollution.

Le site de Lille Métropole renseigne sur la requalification du quartier des Rives de la Haute Deule, situé à l'ouest de l'agglomération lilloise ; ce projet, initié il y a une dizaine d'années, est reconnu aujourd'hui nationalement Ecoquartier exemplaire dans la démarche :

*« Un nouveau quartier a été créé avec l'ensemble des fonctions urbaines : logements répondant à tous les besoins, activités économiques, commerces, espaces publics de qualité **s'appuyant sur l'armature paysagère et environnementale du lieu.** La mixité sociale et la mixité fonctionnelle ont guidé toutes les réflexions et se sont concrétisées dans les projets.*

L'ancienne usine Le Blan-Lafont, EuraTechnologies, symbole fort de la transformation du quartier et bâtiment emblématique de la ville et de la métropole, est devenue un pôle d'excellence et un écosystème reconnu qui réunissent d'ores et déjà 3700 emplois dans le quartier.

La réussite et la qualité de cette réalisation a poussé la MEL et les municipalités de Lille et de Lomme à engager avec la Soreli une deuxième phase, en étendant le périmètre de l'opération et en intensifiant les constructions sur le périmètre existant »¹²⁷.

A contrario des Rives de la Haute Deule, certains éco-quartiers sont parfois des entités isolées, sans porosité ni lien avec le reste de la cité, avec le risque d'être avant tout des opérations de marketing commercial qui permettent de mieux vendre l'immobilier. On peut ainsi, dans certains cas, s'interroger d'une part, sur le type de population accueilli au regard de l'enjeu de mixité sociale et d'autre part, sur le suivi et la gestion de la démarche environnementale sur le long terme.

Taoufik Souami conclut son ouvrage *« Ecoquartiers secrets de fabrication »* par des questionnements : est-ce bien avec des écoquartiers que l'on fabrique une ville et des territoires urbains durables ? La problématique est de savoir comment un quartier contribue au développement durable de territoires plus larges. *« Pour revenir aux mots et au sens, le quartier durable stricto sensu n'existe pas ; ce qui rend acceptable cet abus de langage et de qualification est l'idée qu'une telle réalisation dans un périmètre limité est capable d'apporter au développement d'une entité plus large (une ville, une région, un pays...). Or cet apport ne dépend pas de la qualité intrinsèque du produit final, de l'état achevé que peut revêtir un « quartier durable parfait ». Il dépend principalement de sa fabrication, de l'attention portée, dans son initiation, sa conception, sa mise en œuvre, à ses effets et à ses contributions pour la collectivité. »*

H - Mobilités et plan de déplacements : l'importance des flux entre les territoires

1. Des situations contrastées entre les centres des métropoles et leurs périphéries plus lointaines

Les métropoles sont dans une situation particulière au regard des mobilités. En effet, d'une part, leur forte densité favorise l'existence en leur sein d'un important réseau de transports en commun et leur attractivité suppose une bonne connectivité avec le reste du territoire français, voire avec l'international. Mais, d'autre part, leur attractivité même et les coûts élevés de l'immobilier conduisent une partie de la population qui y travaille à aller résider dans des périphéries souvent lointaines, et dont la desserte repose principalement sur l'automobile.

Comme le rappelle l'avis du CESE *Révolution numérique: évolutions des mobilités (transports de personnes)*, "dans les grands centres urbains, la densité de population a rendu nécessaire l'organisation d'un réseau de transports en commun lui aussi très dense et développé. Dans les villes-centres des agglomérations les plus importantes, la quasi-totalité de la population dispose ainsi d'au moins une ligne de

transports en commun (bus, train, métro ou tramway) à moins d'un kilomètre de son lieu de résidence", avec une densité particulièrement élevée dans la capitale, mais très forte aussi dans les pôles urbains des autres métropoles, dont la plupart disposent d'au moins une infrastructure lourde de transport en commun : le métro pour 6 d'entre elles (Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Toulouse) et le tram pour la quasi-totalité (seules Rennes et Toulon n'en disposent pas). Des bus y sont par ailleurs largement déployés. Les banlieues des métropoles sont aussi bien équipées dans l'ensemble en transport en commun. Dans ces espaces denses, la grande majorité de la population a accès à au moins un mode et souvent plusieurs, à une relative proximité (moins d'un kilomètre) de son domicile. Se pose toutefois la question de la saturation des transports collectifs en milieu métropolitain.

Le recours au vélo s'est accru pour les déplacements quotidiens de relative proximité et les métropoles mettent en œuvre diverses politiques pour favoriser son essor : amélioration et développement des infrastructures cyclables, mise en place d'un Plan Vélo ou d'un Schéma Directeur Vélo ou traitement de cette question dans leur Plan de déplacement urbain, création d'un système de location de vélos pour une longue durée ou d'un dispositif de vélos en libre-service. D'après *"The 2017 Copenhagenizeindex"*, qui recense les villes les plus actives quant au développement du vélo dans le monde, quatre villes françaises se distinguent : Strasbourg figure en 4^{ème} position, Bordeaux en 6^{ème}, Paris en 13^{ème} et Nantes en 16^{ème}¹²⁸. Selon l'enquête *"Paris en selle"*, fondée sur les réponses à une enquête par questionnaire menée fin 2017 auprès des usagère et usagers, *"les régions les plus cyclables sont l'est de la France, avec au premier chef Strasbourg, capitale française du vélo, et la façade atlantique, où l'on retrouve Nantes, Bordeaux et la Rochelle"*. Figurent aussi en bonne place, selon les résultats de cette enquête, les métropoles de Grenoble, Dijon, Lille, Metz, Lyon, Rennes et Paris¹²⁹. Il reste que les métropoles françaises ont encore un potentiel considérable de développement des modes actifs comme le vélo, puisque la part de ceux-ci dans les déplacements se situe entre 4 et 15 % pour les meilleures. Les grandes villes nordiques, pas forcément mieux dotées par la météo ou l'urbanisme, dépassent souvent 25 % à plus de 50 % pour les plus dynamiques.

L'accessibilité des métropoles au plan international et au plan national est aussi un enjeu pour favoriser leurs stratégies de développement en matière de tourisme et d'accueil d'entreprises notamment internationales. Si la plupart d'entre elles dispose d'un aéroport situé à une relative proximité, leur importance en termes de trafic passager diffère : la position de Paris est en cela singulière, avec Paris Charles de Gaulle (2^{ème} aéroport européen après Londres-Heathrow) et Paris-Orly (12^{ème} rang européen). Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry et Marseille-Provence figurent sur ce plan aux premiers rangs des métropoles régionales, devant Bordeaux-Mérignac et Nantes-Atlantique. Le train est un autre vecteur important d'accessibilité à grande distance, même si le réseau, conçu à l'origine à partir des principales gares parisiennes, compte peu de transversales reliant entre elles les métropoles. La mise en service des lignes à grande vitesse (LGV) a redonné au mode ferroviaire, concurrencé par l'avion et la route, une nouvelle attractivité. 6 des gares du Grand Paris sont d'intérêt national ou international. Parmi les métropoles régionales, une dizaine accueille plus de 10 millions de passagères et passagers par an.

La desserte des périphéries des métropoles, où réside une grande partie des gens qui y travaillent, est souvent plus difficile alors que l'importance de la mobilité

est prépondérante pour le quotidien des Françaises et des Français. Depuis la deuxième moitié du siècle dernier, les distances moyennes parcourues chaque jour ont considérablement augmenté sous les effets conjugués :

- de l'accès pour la grande majorité des femmes au marché du travail ;
- de la désindustrialisation et des distances accrues entre domicile et travail ;
- de l'avènement de la « société automobile » et de l'équipement des ménages ;
- de l'acquisition par de nombreux ménages de logements individuels, en particulier des pavillons ;
- de la pression immobilière, qui fait augmenter les prix dans les centres-villes attractifs, notamment ceux des grands pôles urbains de type métropole ;
- du manque de cohérence parfois de certains plans de transport intra ou infra régionaux.

Tous ces bouleversements, opérés sur quelques décennies, ont généré de nombreux déplacements, en particulier du quotidien, effectués pour près de 80 % en automobile. Ainsi, de nouveaux flux de mobilité, souvent réguliers, identifiables à certaines heures, sont apparus ou se sont considérablement développés.

Cependant, la « société automobile » que cette mutation a contribué à engendrer est aujourd'hui à l'épreuve de la soutenabilité :

- les émissions de Gaz à effet de serre (GES) des transports atteignent un niveau de nuisances et de pollution insupportables pour la planète et l'humanité ;
- les prix d'achat et d'entretien des automobiles, le coût des carburants, grèvent le budget de nombreux ménages, et notamment de ménages à revenus moyens ou modestes résidant dans les espaces périurbains des métropoles. Le déficit de la balance commerciale de la France est largement plombé par l'importation des carburants ;
- la persistance de la prédominance de l'automobile, comportant en moyenne un seul passager (1,1) et quatre places inutilisées, touche à l'aberration. Ce phénomène, qualifié « d'autosolisme », est responsable de multiples formes de pollutions, de la dégradation de la santé des personnes, et cependant exige toujours d'agrandir et de créer des infrastructures routières à cause des embouteillages créés.

La pertinence économique, sociale et environnementale de la « société automobile » est aujourd'hui interrogée, et remise en cause. Cependant, les changements sont longs à se réaliser :

- la thrombose des transports, en particulier aux heures de pointe, sujet économique, écologique et sanitaire, est régulièrement mise en exergue, et les études qui lui sont consacrées dénoncent des coûts très élevés pour la société ;
- journalistes, politiques et opinion publique se mobilisent ; la question de la mobilité durable investit le débat démocratique ;
- les budgets consacrés par les collectivités pour tenter de répondre à la demande de mobilité, en termes de transports en commun et d'infrastructures routières sont très élevés...

En matière de transport de fret, les distances parcourues dans les métropoles et à leur périphérie tendent aussi à s'allonger. Les territoires périurbains concentrent de nombreuses activités logistiques avec les flux de véhicules qui en résultent, mais aussi du fait des grandes surfaces de périphérie, dont les besoins de livraison sont considérables, ou encore des drives. Dans les espaces urbains à forte densité, le marché de l'immobilier logistique est dynamique et de nouveaux bâtiments se construisent dans les métropoles et les grandes villes. Mais ce dynamisme est limité par la concurrence sur le marché foncier et immobilier urbain d'activités aux rendements locatifs plus élevés (bureaux, commerces, logements). Cela favorise un "étalement logistique", c'est-à-dire le desserrement de sites logistiques des zones denses vers des périphéries proches ou lointaines. L'IFSTTAR indique que *"un indicateur d'étalement a été calculé pour Paris, celui de la distance moyenne des entrepôts à leur barycentre, pour le secteur de la petite messagerie (petits colis)"*. Selon cet institut de recherche spécialisé dans l'étude des transports, de l'aménagement et des réseaux, *"cette distance moyenne a augmenté de 10 km (passage de 6 à 16 km) entre les années 1970 et aujourd'hui. Par ailleurs, pendant que les entrepôts de messagerie s'éloignaient de 10 kilomètres, l'ensemble des établissements (représentant les activités économiques en général) s'est éloigné de seulement deux kilomètres ces dernières décennies. On peut ainsi considérer qu'il y a eu, globalement, augmentation des distances à parcourir pour livrer des marchandises dans la zone dense francilienne"*¹³⁰. Ces phénomènes ont des incidences fortes sur les flux de véhicules utilitaires au sein de la métropole parisienne et engendrent des externalités et des coûts collectifs importants.

2. Un changement de mode de transport complexe à réaliser

Les autorités organisatrices de transport, dépendantes de collectivités comme les communes ou les départements..., découpées selon des règles géographiques séculaires, n'ont pas toujours, seules, la compétence de bout en bout sur les flux. Leur découpage ne correspond pas aux flux. Par ailleurs, le versement transport que payent les entreprises, n'atteint pas toujours le lieu de résidence des salariées et salariés à l'origine des déplacements lorsque celles-ci et ceux-ci ne résident pas à proximité de leur entreprise ni dans une zone dense bien desservie par les transports en commun. Ajoutons que nombre de ménages semblent très attachés à leur automobile, car c'est pour eux leur seule solution de mobilité possible.

Dans cet « environnement », un remplacement de l'automobile ou report modal est délicat à opérer :

- l'automobile est ressentie par certains des ménages qui l'utilisent comme un outil d'indépendance sociale « Je me déplace quand je veux » ;
- l'automobile est un marqueur social et peut apporter considération à son ou sa propriétaire ;
- l'économie de l'automobile, son industrie et ses services, pèsent fortement sur l'économie globale de notre pays ;
- de nombreux ménages n'ont pas d'autre choix, hors des centres, que d'utiliser au moins un véhicule, souvent deux, pour leurs déplacements ;
- la réponse la plus simple aux problèmes de congestion est de construire ou d'agrandir les infrastructures routières en attendant leur prochaine saturation ;

- utiliser la réglementation ou la fiscalité pour chercher à remplacer la possession individuelle de l'automobile par son usage partagé est un exercice qui peut se révéler périlleux pour les politiques ;
- l'abandon *sine die* de la taxation des camions a tari une source importante de financement des transports collectifs (AFITF) ;
- les conséquences délétères des voies rapides urbaines sur la santé, notamment via les émissions de particules et d'oxydes d'azote, sont insuffisamment intégrées dans les politiques publiques ;
- les politiques alternatives de transports publics se heurtent à des problèmes de coûts d'investissements, de dotation, d'efficacité en milieu diffus, de manque d'intérêt par les populations qui recherchent du « porte à porte » en évitant les ruptures de correspondance, ou dont les besoins ne correspondent pas toujours à l'offre.

Aujourd'hui, des millions de ménages qui s'acquittent de l'impôt et participent de l'économie de notre pays, habitant hors des centres-villes ou hors des zones de dessertes de transports en commun efficaces, ne bénéficient pas d'une offre de transport public répondant à leurs besoins, sont dépendants de leur automobile et consacrent une grande part de leurs revenus à cette dépendance. Leur consentement à l'augmentation des taxes sur la mobilité automobile semble avoir trouvé ses limites.

3. La métropolisation, inégalités renforcées ou éléments de solutions ?

3.1. Des problématiques

- Il est souvent compliqué de se rendre d'une petite commune à une autre autrement qu'en voiture.
- Le déplacement d'une commune à une autre appartenant toutes deux à la même intercommunalité est souvent effectué en voiture, y compris lorsque des moyens de transport en commun sont mis en place.
- Au sein même d'une métropole, y compris au cœur de la ville, certaines personnes quittent rarement leur quartier et d'autres choisissent systématiquement l'automobile pour se déplacer d'un quartier à l'autre.
- Le « désir de pavillon » est prégnant dans la culture française et pousse à une extension de l'habitat alors que les programmes immobiliers, en particulier de petite échelle, n'intègrent pas toujours un travail sur la mobilité et les flux générés. Or, comme le soulignait Pierre Veltz en audition devant la section : « *On anticipe toujours assez bien le coût du logement, mais toujours très mal le coût du transport* ».
- De nombreux déplacements du quotidien s'opèrent de la périphérie ou du rural vers la métropole le matin et inversement dans la soirée. L'attractivité forte d'une métropole peut accentuer ce phénomène.
- La politique des transports de ces dernières décennies a privilégié les liaisons rapides entre grandes unités urbaines, à l'exemple des TGV ou des aéroports. Les métropoles y ont trouvé avantage et beaucoup appartiennent aujourd'hui au « maillage ». Ce faisant, un « effet tunnel » est apparu au détriment du rural, des villes petites ou moyennes hors « maillage », ou des grandes périphéries.

3.2. Des pistes de solutions

- Les flux de transport s'opérant très largement d'une commune à l'autre, l'élargissement des intercommunalités à la taille des aires urbaines (exemple des métropoles), et, sous réserve de l'obtention ou d'une délégation de la compétence mobilité sur leur territoire, peut être considéré comme l'opportunité d'apporter des solutions de mobilité partagée, de l'origine à la destination des déplacements et de lutter ainsi contre " l'autosolisme ".
- Les villes concentrent et attirent les emplois. Lorsque l'intercommunalité s'étend, le rayonnement de la communauté urbaine, ou métropole, peut s'entendre davantage à l'échelle d'un territoire plus vaste et, sortant d'une compétition entre communes, une économie déconcentrée peut s'organiser. Des rééquilibrages économiques et sociaux, soutenus par la puissance publique, peuvent alors mieux s'opérer. Le déploiement du grand débit, par exemple, peut aider à diminuer le besoin de mobilité ou en faciliter l'accès.
- Les collectivités élaborent des plans de mobilité qui, selon leur surface géographique de compétence, englobent tout ou partie des flux sur leur territoire, évitent le morcellement, et peuvent ainsi proposer des solutions de bout en bout, ou mieux « de porte à porte », plébiscitées par les utilisateurs et utilisatrices.
- De nombreux exemples de désenclavements de quartiers existent, l'engouement pour des offres de transports en commun de type métro ou tramway, de pistes cyclables, de location de véhicules partagés... est encourageant.
- Les entreprises, depuis plusieurs années, sont invitées à élaborer des plans de mobilité d'entreprise ou interentreprises à l'attention de leurs salariées et salariés. Mais ces plans n'entrent que trop partiellement dans les PDM des collectivités. Pourtant, le décalage des heures de prise et de fin de service, le covoiturage du quotidien, le déploiement du télétravail ou de tiers-lieux... sont des exemples d'actions possibles à coûts peu élevés.
- Les évolutions techniques des véhicules, les nouveaux usages permis par le numérique, et la prise de conscience environnementale par le grand public, peuvent à la fois offrir de nouvelles solutions et susciter de l'intérêt de la part des utilisatrices et utilisateurs des transports.

4. Les questions liées aux mobilités et à la métropolisation

La communauté urbaine de type métropole peut-elle agir sur les flux, proposer une meilleure offre de mobilité sur un large territoire, organiser une complémentarité, une coordination, entre les offres publiques de mobilité et celles mises en place par les actrices et acteurs privés ?

Combiner les solutions permettrait-il d'améliorer l'offre, de l'étoffer, et ainsi de toucher des populations jusqu'alors dépendantes de l'autosolisme ?

Cela permettrait-il de lever le frein à l'emploi dû à l'absence de solutions de mobilité ?

Le traitement de la problématique de la mobilité à l'échelle des grandes communautés urbaines comme les métropoles, la volonté d'en réduire les coûts et les nuisances, peut-il engendrer une hyper-concentration ou au contraire une répartition plus harmonieuse des activités économiques sur nos territoires ?

I - Les métropoles : territoires d'intelligences ?

La question peut sembler provocatrice mais elle permet surtout de substituer dès le titre territoire d'intelligences à l'anglicisme « *smart cities* ».

Ce concept encore très plastique n'est bien entendu pas l'apanage des métropoles. Il est utile de rappeler que nombre des initiatives visant, par l'hybridation de diverses sources de données, à produire des facilités et interactions nouvelles ou bien à générer des économies de ressources, s'épanouissent tout autant dans les agglomérations que dans des territoires faibles en densité.

Générer des territoires d'intelligences part donc d'une logique de bon sens et de facilitation de la vie des résidentes et résidents et usagères et usagers d'un espace en harmonisant et en mettant en réseau des sources d'information.

Ces facilités sont pour nombre de nos concitoyens, femmes et hommes, devenus par le large accès aux « smartphones » des automatismes. L'automobiliste aura pour réflexe de se faire accompagner par un système de guidage en lien direct avec l'état du trafic routier, l'usagère ou usager des transports en communs considère comme totalement normal d'être informé du temps d'attente du bus ou du tramway et d'accéder facilement à des propositions, le cas échéant, d'itinéraires de remplacement.

Saint-Etienne est l'une des métropoles ayant le plus tiré parti de ces habitudes récentes mais pourtant largement répandues. Le projet « Digital Saint-Etienne », faisant l'objet d'un partenariat public-privé avec Suez, a été le fer de lance dès 2015 d'une politique globale visant à utiliser les données numériques des habitantes et habitants au service de l'amélioration de leur quotidien. Saint-Etienne Métropole fut ainsi récompensée pour sa stratégie numérique lors du Prix *Smart Cities* organisé en novembre 2017 par l'hebdomadaire La Tribune. Parmi les initiatives mises en place, les plus prégnantes sont certainement l'application « Mobilisé », qui centralise les informations utiles pour les Stéphanoises et Stéphanois (horaires de passage du tramway, places de parking disponibles, pharmacies de garde, etc.) ainsi que l'installation de bornes wi-fi dans le centre-ville.

Le projet « Dijon Métropole intelligente et connectée » peut aussi être mis à l'honneur. Laurent Jacotey dans *EdEn mag* en avril 2019 fait ainsi état de la gestion interactive du mobilier urbain, qu'il s'agisse de la signalétique, de la vidéosurveillance ou encore de l'éclairage public. Cette gestion est à la fois simplifiée par un poste de gestion unique mais également interactive car les habitantes et habitants peuvent signaler des dysfonctionnements ou des anomalies, permettant de les impliquer et de les responsabiliser. En outre, la métropole espère une économie d'énergie de l'ordre de 65 % en 12 ans, ce qui est globalement l'un des attendus principaux des projets de « *smart-city* »¹³¹.

La métropole de Lyon présente ainsi sa politique sur son site : *"Lyon métropole intelligente, c'est une démarche transversale à l'ensemble des métiers de la métropole de Lyon, mettant à profit la transformation de la ville pour produire l'innovation. L'objectif final est la création de valeur économique, sociale et sociétale*

pour l'ensemble du territoire grand lyonnais, en associant l'ensemble des acteurs du territoire".

Michel Lussault, géographe, professeur à l'Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon) et directeur de l'École urbaine de Lyon, relève que " *L'on voit désormais apparaître un discours sur la ville intelligente qui s'écarte un peu de la lecture strictement économiste de l'innovation. Le site de la métropole de Lyon insiste sur le fait qu'il importe d'innover en matière de citoyenneté, de partenariats entre acteurs publics, citoyens et acteurs privés, que le souci environnemental doit être permanent, pour garantir la qualité de vie de tous. () On sent une volonté de prendre en considération autre chose que l'efficacité et l'égalité économique. ()*

*On voit même poindre des discours alternatifs qui font de la ville intelligente un instrument au service de la justice sociale, de la transition écologique et de l'innovation politique. Très souvent, alors, la smart-city devient aussi "learning-city", une ville conçue pour être un terrain d'apprentissage de l'innovation partagé par les habitants"*¹³².

Nous pourrions multiplier les exemples de ces propositions destinées à rendre le quotidien plus aisé. Mais il faut aussi savoir regarder l'envers du décor et nous questionner sur les conséquences à moyen et long termes induites par la génération de ces nouveaux comportements. Au-delà du lien direct sur l'autonomie de chacune et chacun, sans les béquilles que constituent les smartphones, véritables "couteau suisse" de notre époque ou première étape de « l'individu augmenté », on peut s'interroger sur les capacités de résistance des populations à des épisodes de crises où l'électricité, ressource mère de notre urbanité, viendrait à faire défaut. On s'interrogera également sur la maîtrise des données, qui sont le carburant des territoires d'intelligences. Les usagères et usagers en sont le principaux émettrices et émetteurs mais *quid* de leur commerce ? Si elles sont le carburant, elles sont également le nouvel or noir de notre époque et on peut affirmer que la productrice et le producteur, c'est-à-dire l'individu, est bien mal payé en retour ! Au-delà de la marchandisation aux profits mal partagés, c'est l'abandon à la technologie de libertés individuelles qui pose question.

Les territoires d'intelligences, qu'ils soient dans ou hors des métropoles, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur les dérives de la privatisation de la ville et des conséquences des vies « algorithimées » sur les processus démocratiques par exemple.

Placer l'usagère et l'utilisateur au cœur de la réflexion, faire vivre et faire communiquer toutes les intelligences locales ne peuvent se faire sans questionnement sur l'abandon total ou partiel par la puissance publique, de son emprise sur l'organisation et le fonctionnement du territoire. Sans une réflexion de ce type et sans dispositifs de contrôles et de régulation, c'est la privatisation du territoire qui guette et qui de fait abîme ou éteint la démocratie.

Nous naviguons dans des temps qui seront certainement considérés par des générations futures comme des préhistoires du rapport de l'homme aux technologies numériques. La rapidité des évolutions, la conscience encore faible des conséquences de la circulation anarchique des données personnelles, la nécessaire

régulation des nouvelles formes de mobilités contribuent à rendre plus urgente encore la réflexion et les mesures de régulation.

La précédente législature a permis l'existence d'un rapport présenté par le député Luc Belot et dont plusieurs des propositions constituent toujours des objectifs indispensables à la garantie du primat de l'intérêt général sur les intérêts marchands¹³³.

La couverture numérique, quels que soient les territoires, reste la base d'une véritable égalité des citoyennes et citoyens devant ces questions. Mais au-delà, les collectivités doivent, comme le proposait le député Belot, en 2017, devenir les véritables « tiers de confiance » des territoires d'intelligences.

La question du pilotage est donc cruciale tout comme celle du contrôle. Créer un « service public local de la donnée », garantir le statut, la maîtrise et les conditions d'accès à ces dernières, protéger tant les citoyennes et citoyens que les espaces en développant de véritables stratégies opérationnelles de cyber sécurité sont autant de chantiers qui appartiennent encore au futur.

Si nous désirons une métropole et plus largement des territoires véritablement inclusifs, deux autres questions d'importance se posent :

- l'accompagnement de tous les citoyennes et citoyens aux usages numériques nécessite d'ambitieux programmes de formation, de médiation, d'équipements qui plus est quand les services publics s'incarnent de plus en plus exclusivement par ce type de relation ;
- l'éducation et la prévention dès le plus jeune âge à des technologies et des contenus dont nous devons avoir l'humilité de reconnaître mal maîtriser les effets sur le long terme et qui nécessitent l'application de quelques principes et précautions.

Pour autant, passer de la ville informatique à la ville numérique constitue un formidable potentiel de progrès tant pour nos vies quotidiennes que pour la maîtrise des énergies et la réduction de notre empreinte environnementale. Mais le progrès ne sera réel que si la puissance publique sait jouer pleinement son rôle et ne fait pas montre d'impuissance vis-à-vis des parties prenantes pour qui l'intérêt général n'est pas la cause première.

J - Culture, rayonnement culturel et tourisme

La culture est définie par Jacques Rigaud comme la *"relation de l'homme aux grandes œuvres de l'art et de l'esprit, au patrimoine de la civilisation"*. Les métropoles disposent en ce domaine d'importants atouts, dont témoignent notamment leur patrimoine architectural ou le nombre et la richesse de leurs musées. Paris est à cet égard en situation singulière, puisque s'y trouve un tiers environ des 100 monuments ou sites culturels et récréatifs les plus visités de notre pays, mais les richesses monumentales, artistiques et culturelles sont pour autant largement partagées : à titre d'exemple, une dizaine d'autres métropoles accueille au moins un site classé parmi ces 100¹³⁴ et toutes les métropoles apparaissent avec au moins une étoile dans le

Guide Vert Michelin, la majorité d'entre elles y étant distinguée par trois étoiles, soit le plus haut niveau de classement prévu par ce guide.

L'avis *Tourisme et numérique* du CESE souligne ce foisonnement de richesses, qui vont des chefs d'œuvre de l'architecture contemporaine aux théâtres, opéras et festivals, *"dont la variété est un étonnement de chaque jour"*, ou encore aux villes célébrées par les artistes : cinéastes, à l'image de Jacques Demy pour Nantes et Nice, écrivains ou écrivaines, tels Flaubert avec Mme Bovary à Rouen ou Jean-Claude Izzo et son commissaire Fabio Montale à Marseille, ou, pour la chanson, Barbara et Nantes ou Claude Nougaro et Toulouse, entre beaucoup d'autres¹³⁵.

Depuis André Malraux, l'accent est mis, en matière de politiques culturelles, sur le double objectif de soutenir la création pour enrichir le patrimoine de l'humanité et de favoriser l'accès du plus grand nombre à ces richesses patrimoniales, artistiques et culturelles. Dans *Remettre le poireau à l'endroit*, Jean Blaise, directeur du Voyage à Nantes, souligne l'actualité de cette double préoccupation de création et de partage et suggère des voies pour aller en ce sens : *"la culture doit sortir de ses boîtes pour aller dans l'espace politique. À l'intérieur d'un théâtre, le message n'est délivré qu'aux 500 happy few qui sont là. Il est nécessaire de préserver ces lieux, car dans un théâtre, un centre d'art, un artiste peut faire ce qu'il a envie de faire. Ce sont des lieux d'expérimentation, de recherche fondamentale. (Mais) un artiste aime de temps en temps la commande publique qui l'oblige à aller sur d'autres territoires que celui qu'il s'est choisi. Les deux, complémentaires, doivent coexister. (...) Ayons le courage de sortir des théâtres"*¹³⁶.

L'accès aux services culturels pourrait paraître de manière générale relativement aisé dans les métropoles pour l'ensemble des personnes qui y résident, ainsi que le note Alain Bourdin (voir *infra* dans ce rapport). Toutefois, la possibilité pour toutes et tous d'y accéder n'est pas facilement résolue. Ainsi, à titre d'exemple, 71 % des personnes résidant dans les QPV, situés en majorité dans une aire urbaine de plus de 200 000 habitantes/habitants, peuvent accéder en moins de 5 minutes de marche à au moins un équipement culturel (cinéma, bibliothèque, conservatoire, théâtre, musée de France, fonds régional d'art contemporain, centre d'art ou lieu labellisé de spectacles vivants)¹³⁷. Ces richesses peuvent aussi bénéficier aux populations des territoires environnants, espaces périurbains et communes rurales.

Jean Viard souligne que villes et métropoles peuvent être des lieux privilégiés de la rencontre entre les publics, l'art et la culture, celle-ci, et notamment les événements culturels, participant de ce qui relie les individus : *"la ville, c'est l'altérité, la rencontre, l'imprévu. () Le rôle de la culture, c'est d'abord que l'on regarde ensemble, côte à côte, et que l'on en tire de l'émotion et du plaisir, (celui) de partager un événement"*¹³⁸.

Nombre de métropoles développent des politiques culturelles associant construction de monuments emblématiques, soutien à des équipements culturels et organisations d'événements culturels et festifs.

L'étude *Lille métropole créative ?, nouveaux liens nouveaux lieux, nouveaux territoires*, analyse, dans le cadre du programme Popsu 2, les apports pour la métropole lilloise, qui a été capitale européenne de la culture en 2004, de structures culturelles installées dans la ville. Elle étudie par exemple dans quelle mesure la Maison Folie de Wazemmes, implantée dans une ancienne usine, ou l'Usine bis,

atelier d'artistes créé dans une ancienne usine de soudure du quartier pauvre de Moulins, peuvent constituer une ressource pour les actrices et acteurs locaux, pour la population et les associations de quartier, et comment elles peuvent contribuer à transformer l'identité d'un quartier et à valoriser l'image de la métropole¹³⁹.

Jean Blaise, dans un entretien pour ce rapport, rappelait le contexte dans lequel est née la politique événementielle et culturelle menée à Nantes depuis les années 1990. Jean-Marc Ayrault gagne les élections à la mairie de la ville en 1989, trois ans après la fermeture des chantiers navals installés sur l'île de Nantes. L'usine Lu, autre symbole industriel de la ville, ferme aussi. Conscient que transformer la cité et son économie est une opération de long terme, le nouveau maire a l'idée de s'appuyer sur la culture pour contribuer à faire évoluer l'image de la ville aux yeux de sa population et du monde extérieur. Va en découler une série de projets culturels. Jean Blaise souligne l'importance de la transdisciplinarité dans ces spectacles et événements, du lien entre l'offre culturelle proposée et le territoire qui l'accueille, ainsi que d'ouvrir la culture sur la ville¹⁴⁰.

Pour le CESE, il importe aussi que l'accessibilité financière des offres culturelles permette à toutes celles et ceux qui le souhaitent d'en bénéficier, ce que la métropole et Jean Blaise s'efforcent de faire à Nantes. Sans doute aussi faut-il veiller à ce que les centres urbains n'absorbent pas l'essentiel des budgets culturels des métropoles, afin que les populations résidant dans les parties plus excentrées de leur territoire aient accès à une offre culturelle de proximité.

L'avis et rapport du CESE *Événements culturels et développement local* relevait, dès 1998, le rôle majeur en la matière de l'initiative d'actrices/acteurs : *"Sans la volonté d'un artiste, d'un élu, d'un promoteur, d'une collectivité, pas d'événement culturel"*. Il notait aussi que *"la multiplicité des festivals organisés en France (leur nombre était estimé à plus de 2000 par an) a sur le développement local et régional un impact culturel, mais aussi économique et social, avec un apport important pour le développement et la notoriété des collectivités qui les accueillent. Tout cela atteste de la santé d'une économie nouvelle née et se nourrissant de la vie culturelle"*¹⁴¹.

Jean Blaise confirme ce constat pour Nantes : *"Nous démontrons que la culture, la création artistique, la créativité peuvent être un des moteurs de l'économie de la ville, en créant de l'attractivité, donc du tourisme, donc des retombées économiques"*.

Pour Jean Viard, **c'est particulièrement le cas pour les métropoles** : *"La qualité de vie est un puissant aphrodisiaque : la mise en désir des territoires par le tourisme, la valorisation du patrimoine, la vitalité de la vie culturelle, la qualité universitaire et l'innovation se mélangent, y compris parce que les grands innovateurs techniques ont besoin d'un environnement culturel stimulant"*¹⁴². Ce peut être aussi un levier pour les activités économiques et les entreprises d'attirer sur place les personnels qualifiés dont elles ont besoin.

Dans la mobilisation de leurs atouts touristiques, la palette sur laquelle peuvent jouer les métropoles est très vaste.

Dijon, outre son patrimoine monumental et muséal (palais des Ducs et des États, église Saint-Michel, abbaye Saint-Bénigne, centre historique...), met en valeur la gastronomie et les vins de Bourgogne : *"L'agglomération a fait le choix de transformer*

*un ancien hôpital en cité de la gastronomie et du vin, considérant qu'il s'agit de promouvoir un art français et d'utiliser celui-ci pour faire découvrir son patrimoine et son terroir ainsi que pour promouvoir des produits locaux*¹⁴³.

Bordeaux est une illustration des apports possibles du numérique pour valoriser certaines des richesses de la ville. La Cité du Vin, créée en 2016 par la métropole, les collectivités territoriales, les viticulteurs et acteurs du tourisme, femmes et hommes, contribue à l'attractivité de la ville en faisant appel aux techniques numériques : un parcours permet d'appréhender la civilisation du vin à travers divers prismes et fait appel à une vingtaine de modules d'animation comprenant écrans géants, livres virtuels, globes terrestres interactifs... S'y ajoutent des animations temporaires et des ateliers de dégustation¹⁴⁴.

Outre les entrées payantes de monuments et activités artistiques ainsi que les dépenses des touristes et excursionnistes dans les restaurants et commerces, les structures d'hébergements sont une des formes de retombées économiques du tourisme. Le Rapport déjà cité *Métroscopes : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, montre leur diversité selon les métropoles : Nice, le Grand Paris et Strasbourg, positionnées notamment sur le tourisme d'affaires et de loisirs, se distinguent par une offre hôtelière très riche pour les hôtels de la plus haute catégorie (3 étoiles ou plus). Nice, Aix-Marseille, Montpellier, Nantes et Toulouse présentent de fortes capacités d'accueil en résidences de tourisme. La grande majorité des emplacements de camping se concentre dans les métropoles du Sud-Est, notamment Aix-Marseille, Montpellier et Nice. Le Grand Paris et Aix-Marseille ont, en matière d'auberges de jeunesse, une offre notable et "*Strasbourg se distingue (en ce domaine) par une offre proportionnellement trois fois supérieure à la moyenne*"¹⁴⁵.

K - Sport et santé

1. La Métropole ; un espace de pratique sportive ?

Qu'il s'agisse de pratiques sportives traditionnelles ou bien de développements nouveaux, l'activité physique est très présente dans l'espace métropolitain. Le dynamisme de ce dernier s'incarne dans de grands rendez-vous sportifs tels que les marathons, qui viennent tant piétonner la ville le temps de l'épreuve que la promouvoir.

Mais si la coureuse ou le coureur à pied reste très présent dans le quotidien de la métropole, la pratique de l'activité physique peut souvent relever du sport de combat.

Équipements rares ou inadaptés, tarifs prohibitifs, complexité d'accès en transports ou de stationnements, la concentration urbaine n'est pas propice au développement des pratiques sportives. C'est d'autant plus le cas pour les jeunes pratiquantes ou pratiquants ou bien pour les disciplines particulières comme les sports aquatiques ou le taux d'équipement public est disparate et inégalitaire.

Paradoxalement, la littérature scientifique indique que, dans les métropoles européennes comme Barcelone, Séville ou Londres, les déplacements à vélo particulièrement bénéfiques pour la santé cardio-vasculaire.

Notons cependant que l'espace métropolitain permet l'émergence de pratiques hybrides et innovantes ayant pour caractéristiques communes d'utiliser l'espace public en le détournant de son usage premier (street basket, skate...)

On retiendra donc que, si l'espace métropolitain utilise le dynamisme sportif au profit de son image de marque, la densité humaine et la faiblesse des réserves foncières ne concourent pas sur ce plan à son attractivité.

Comme le rappelait l'avis *L'accès du plus grand à la pratique d'activités physiques et sportives*, présenté par Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot : *"La Cour des Comptes relevait déjà en 2013 les « inégalités territoriales en matière d'équipement sportif. Les territoires les moins bien dotés sont les agglomérations importantes, en particulier la région parisienne (et les) collectivités d'Outre-mer. () Les zones urbaines sensibles (ZUS) apparaissent particulièrement sous équipées"*.

Toujours selon ce même avis : *"Les 1514 QPV, où résident 8,2 % de la population de notre pays, n'accueillent que 2,2 % des équipements sportifs accessibles au public", et "400 ne disposent d'aucune infrastructure sportive"*.

2. La qualité de l'air : un enjeu pour les métropoles

Il y a donc un enjeu tant de socialité que de santé publique à mieux intégrer la pratique sportive dans la totalité de l'espace métropolitain. Les concentrations de sources de pollutions de l'air nées des émissions diverses (transports et autres activités humaines) constituent pour l'espace métropolitain, un des défis majeurs de l'époque. Les liens de causalité entre les émissions et les effets néfastes sur la santé, en particulier des populations les plus fragiles, non seulement n'est plus à démontrer mais connaissent des développements particulièrement inquiétants.

Actuellement, la surveillance de la pollution de l'air (stations de mesure et modélisation) porte principalement sur les particules de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM10) et les particules de diamètre aérodynamique inférieur à 2,5 micromètres (PM2.5). De plus en plus d'études scientifiques s'intéressent aux particules de taille inférieure telles que les particules ultrafines aussi appelées nanoparticules (de diamètre aérodynamique inférieur à 0,1 micromètres).

Il est à noter que les polluants qui font l'objet d'une surveillance de leurs concentrations dans l'air, tels que les particules et le dioxyde d'azote, sont étudiés à la fois pour leur toxicité propre et en tant que traceurs de certaines activités polluantes et donc d'émissions de divers autres polluants susceptibles eux aussi d'être aussi nocifs pour la santé.

Ainsi, il existe une corrélation avérée entre la qualité de l'environnement intérieur et extérieur et le développement de pathologies complexes aux conséquences vitales.

Toujours en matière de santé, si les métropoles peuvent présenter une image de densité médicale satisfaisante (services hospitaliers et médecine spécialisée), il n'en demeure pas moins que la problématique des déserts médicaux ne se cantonne pas aux zones rurales mais touche également certaines parties des métropoles.

Comme l'a montré l'avis du CESE *Les déserts médicaux*, « 20 % des habitants des communes sous-denses habitent en Ile-de-France, région dans laquelle 13 %

des habitants résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (contre 8 % en moyenne pour l'hexagone). »

Nous sommes ici dans l'expression d'une réalité bien éloignée de celle habituellement véhiculée qui circonscrit la sous densité médicale aux espaces ruraux. Les quartiers concentrant les publics les plus fragiles sont ainsi bien souvent exposés à une triple peine : surexposition à la pollution de l'air due aux proximités avec les grandes voies de circulations, sous équipement sportif et faible densité de services de soins.

III - INTERAGIR AVEC LES TERRITOIRES

A - Quels liens avec les divers types de territoires ?

1. Péri-urbanité et banlieue, deux notions qui méritent d'être mieux définies dans leurs différences et leurs similitudes

Les concepts restent dans leur approche première, assez voisins puisqu'ils désignent les phénomènes d'extension du territoire urbain par la transformation de ces espaces contigus qui, pour le cas de ceux que l'on qualifie de péri-urbains, appartenaient précédemment à la ruralité.

La péri-urbanité désigne donc tout autant la modification d'un espace dans ses fondamentaux territoriaux (afflux de population, urbanisation verticale ou pavillonnaire) que dans la nature de son rythme (population résidente travaillant en ville, primat du lien avec l'espace urbain au détriment du reste du territoire).

La banlieue se caractérise elle aussi par son immédiate proximité avec la ville et par l'influence de cette dernière. Néanmoins, hormis le sens féodal et géographique, le terme même de banlieue revêt des significations symboliques et socio-culturelles très caractéristiques. Dès les années 80-90, la banlieue accouche d'un art propre, l'art urbain ou le « *street art* » ; d'un style musical, le rap ; et d'un mouvement culturel, le Hip-hop. Ce dernier est apparu au début des années 70 dans les ghettos américains du Bronx et s'est diffusé dans les quartiers populaires du monde entier. Ce courant artistique a fait florès notamment en France et véhicule une image parfois négative – malgré les pratiques festives qui y sont associées – puisqu'il témoigne par l'art, de la contestation des jeunesses des quartiers, de leurs revendications et de leur sentiment d'exclusion. Car la banlieue a aussi aujourd'hui son propre gentilé, les « banlieusards » négativement connoté chez celles et ceux qui n'habitent pas ces marges urbaines, mais revendiqué par les habitantes et habitants qui se reconnaissent dans cette culture.

L'enchevêtrement des deux notions caractérise également des époques. On considérera ainsi que le péri-urbain est une construction spatiale et sociale qui voit son origine dans l'avènement des 30 Glorieuses tandis que la banlieue a des origines beaucoup plus anciennes et dont Henri Sellier, maire de Suresnes au lendemain de la Première Guerre mondiale, a été le véritable fer de lance.

C'est néanmoins peu après la Seconde Guerre mondiale et suite à la crise du logement que l'État va généraliser l'habitat collectif. Cette innovation est rendue possible par *« la conjonction d'une volonté politique, d'une planification cohérente, de l'industrialisation des techniques du bâtiment et d'outils financiers performants »* qui ont permis à la France *« d'assurer la construction de grands ensembles non seulement aux marges des grandes agglomérations, mais aussi dans les quartiers péri-centraux des villes petites et moyennes »*¹⁴⁶.

Des villes nouvelles – péri-urbaines – ont succédé à ces grands ensembles dès les années 1960, remettant en question le modèle de la mono-fonctionnalité des banlieues. Moins dépendantes du centre grâce à l'implantation d'entreprises sur leurs territoires, ces zones périurbaines pavillonnaires ont connu un véritable succès en offrant aux habitantes et habitants, la possibilité d'accéder à la propriété immobilière. L'assouvissement du désir d'accumulation de capital transmissible a été une raison majeure d'installation de ces populations car *« la propriété du logement reste en effet le moyen principal pour les classes moyennes et populaires de thésauriser un peu de richesse et d'assurer ainsi aux enfants la possibilité de poursuivre une trajectoire d'ascension sociale »*¹⁴⁷. L'enrayement de ce mécanisme et l'appauvrissement de cette promesse d'ascension sociale ont d'ailleurs été parmi les facteurs explicatifs de la mobilisation des gilets jaunes, initiée en novembre 2018.

En effet, si le cumul des avantages de la ville avec celui de disposer d'un accès facilité tant à la propriété qu'à la nature fut, ces 40 dernières années, une véritable caractéristique des aspirations sociales françaises, le péri-urbain ou la banlieue peuvent également être synonymes de déclassement et de déconsidérations sociales.

Ainsi, est souvent accolé à la banlieue le terme « difficile », qui met en exergue les quartiers prioritaires de la politique de la ville et réduit la totalité de cette aire urbaine à ses seuls quartiers défavorisés. Néanmoins il est vrai que les difficultés rencontrées au sein des quartiers prioritaires sont caractérisées par leur ampleur et souvent cumulées. Ainsi, le taux de chômage en quartier prioritaire est par exemple *« deux fois et demie supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes : 24,7 %, contre 9,2 % en 2017 »*¹⁴⁸.

Ces inégalités touchent particulièrement les jeunes puisqu'en 2007, 44% des mineurs de banlieue, filles et garçons, vivaient sous le seuil de pauvreté. Ce sont donc ces inégalités persistantes qui se transmettent et se reproduisent comme en témoignent les tableaux ci-après.

Pour autant, il serait hasardeux de faire des globalisations sur les habitats de banlieues, qui sont aussi divers que les « villes-centres ». Les paysages de banlieues sont extrêmement variés et témoignent des époques où elles sont apparues et des populations pour lesquelles ces villes nouvelles ont été bâties. Hervé Vieillard-Baron en dresse ainsi une rapide typologie : « *zones industrielles comprenant parfois d'anciennes cités patronales, immeubles collectifs de taille réduite et sans style particulier, maisonnettes isolées, lotissements pavillonnaires de style très divers, grands ensembles d'habitat collectif ou quartiers de villes nouvelles à l'architecture novatrice* »¹⁵⁰.

Davantage liées et dépendantes aux centres urbains que les villes nouvelles péri-urbaines, les banlieues sont, comme les caractérise Hervé Vieillard-Baron, un « *mélange hybride [qui ne] serait ni ville, ni campagne. Dans son désordre, elle est parfois perçue comme le signe avant-coureur de la fin des villes* ».

Aujourd'hui, le maintien d'une mixité sociale sur les territoires péri-urbain ou de banlieue ou la reconquête de cette dernière quand elle a disparu constituent pour l'ensemble métropolitain des sujets structurants. La question de l'accès à la ville via les transports en commun est aussi un enjeu.

2. Les villes moyennes

La France métropolitaine compte environ 200 villes qualifiées de « moyennes » ; c'est le nombre d'habitantes et d'habitants (entre 20 000 et 100 000) qui va fabriquer la catégorie dont la vocation initiale était d'établir une différenciation avec les métropoles (plus de 200 000 habitantes et habitants). Afin de revêtir cette qualification, ces villes doivent également contribuer à l'équilibre de leur territoire par leur fonction de centralité et se situer hors des aires urbaines des 22 métropoles institutionnelles.

La France compte ainsi 203 villes moyennes dont 191 en métropole et 12 dans les Outre-mer.

Sept villes capitales régionales dans les Outre-mer (Saint-Denis pour La Réunion, Fort-de-France pour la Martinique, Pointe-à-Pitre pour la Guadeloupe, Nouméa pour la Nouvelle-Calédonie, Papeete pour la Polynésie Française, Cayenne pour la Guyane et Mamoudzou pour Mayotte) accueillent dans leur agglomération entre 150 000 et 380 000 habitantes et habitants. Ces sept villes représentent en cumul 1,45 millions d'habitantes et habitants, soit 54 % de la population d'Outre-mer.

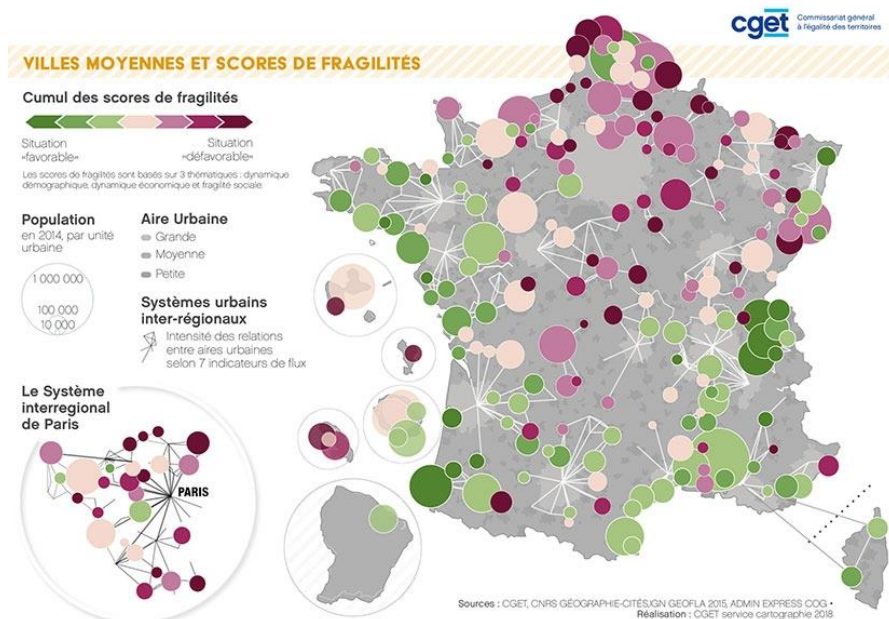
Les villes moyennes représentent ainsi près de 23 % de la population française, soit plus de 15 millions d'habitantes et habitants en 2013. Elles disposent du ¼ des emplois, du ⅓ des établissements de santé, du ¼ des lycées et effectifs étudiants¹⁵¹.

La valorisation – parfois exclusive – du fait métropolitain a terni l'image de la ville moyenne vécue comme un territoire où les qualités d'hier (taille humaine, équilibre, proximité...) seraient devenues les défauts d'aujourd'hui. Ces villes dites moyennes sont, en France et plus largement en Europe, un objet d'étude très dynamique et la littérature sur le sujet est abondante.

La question de leur « déprise » est la plus souvent évoquée. Cela laisse ainsi à penser que l'ensemble des villes moyennes connaîtrait une logique de récession, ce qui est cependant non conforme à la réalité observée.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a ainsi établi un indice de fragilité :

Carte : Villes moyennes et scores de fragilité



Source : CGET, Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux (2018)

Si 80 villes tirent bien leur épingle du jeu (en vert sur la carte), 110 correspondent à un niveau de fragilité fort ou assez fort. C'est dans le quart nord-est et le centre de la France que l'on observe une concentration des difficultés.

Cette fragilité se caractérise par le cumul de plusieurs indicateurs :

- chute de l'emploi ;
- creusement du déficit migratoire ;
- baisse de l'activité industrielle ;
- espérance de vie et niveau de vie plus faibles ;

Comme le note le rapport du CGET, ces caractéristiques influent sur la structuration de la population des villes moyennes dans lesquelles il existe « *une part importante de personnes retraitées (plus d'un tiers de la population dans près d'un tiers des villes moyennes) et une faible part des cadres et professions intellectuelles supérieures (respectivement 29,4 % et 6,2 % et contre 26,6 % et 9 % en France, en 2013)* »¹⁵².

D'autres spécificités sont remarquables au sein des villes moyennes. Ainsi, elles comptent seulement 36 % de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, femmes et hommes, contre 42,9 % en France et abritent davantage de personnes ni en formation, ni diplômées, ni en emploi (NEETs) (respectivement 21 % contre 14 %).

En terme d'emploi, les taux de chômage sont en moyenne assez élevés (17,1 % en 2013, soit 3,5 points de plus que la moyenne française). De cette situation découle un taux moyen de pauvreté élevé : 17,8 % contre 14,5 % en moyenne dans l'ensemble de la France en 2013)¹⁵³.

L'effet d'assèchement de la métropole sur ces territoires semble dans certains cas assez visible mais le phénomène est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Il puise également dans la surreprésentation dans ces villes de typologies d'emploi à vocation industrielle en voie de disparition.

Le programme « Action Cœur de ville » initié en 2018 se construit autour d'un projet de territoire et de cinq axes structurants :

- réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- développement économique et commercial équilibré ;
- accessibilité, mobilité et connexions ;
- mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- accès aux équipements et aux services publics.

La question de l'économie et de l'emploi reste pour autant centrale dans le regain d'attractivité des villes moyennes et plaide ainsi pour des politiques ambitieuses en ce domaine.

En 2010, la Datar avait lancé une prospective nationale sur l'avenir des villes moyennes à horizon 2040. Cette étude a abouti à l'émergence de 4 scénarios décrits sommairement dans le tableau ci-après.

Tableau : Synthèse des scénarios sur les « villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » esquissés dans le cadre de Territoires 2040

	Les communautés incertaines	Les laboratoires verts	Les spécialités en concurrence	Les satellites interconnectés
Où vit-on ? (dans quel type d'espace, avec qui ?)	Dans des quartiers et des communes très typés socialement et culturellement	À la ville et à la campagne, dans les différents espaces du système	Dans les villes et les bourgs, spécialisés en termes socioprofessionnels	Dans les villes, surtout les plus grandes
De quoi vit-on ? (de quelles activités, patrimoine ou transferts ?)	Différences socioprofessionnelles accentuées par les rentes de situation et l'absence de correction par transfert public ; des situations d'échange non monétaire	Multi-activité dans chaque foyer, avec une certaine indépendance matérielle et une sobriété dans la consommation	Importance des revenus d'activité du système productif local et patrimoine dans les sites préservés et valorisés par le tourisme	Revenus des activités immatérielles modulées par les effets d'agglomération
Quels échanges avons-nous ? (avec qui, à quel endroit, sur quelle occasion ?)	Forte cohésion communautaire et tension intercommunautaire, avec échanges de services, par troc et réciprocité entre groupes sociaux et quartiers	Échanges localisés au sein du système, bouclant au plus près production et consommation et recyclage	Échanges locaux pour les services, interrégionaux pour les biens intermédiaires, internationaux pour les biens finaux labellisés	Échanges entre villes intermédiaires qui jouent la complémentarité et avec les métropoles ; quasiment aucun échange avec les espaces de proximité
Comment est-on gouverné ? (par qui, à quelle échelle, sur quel mode ?)	Peu d'intervention publique ; le gouvernement local est faible ; présence de systèmes privés de contrôle et de surveillance	Cadre supranational drastique et recherche de solutions locales dans le cadre de dispositifs qui multiplient les formes d'association	La gouvernance locale est forte et orientée vers la cohérence et l'efficacité de la production emblématique ; peu de régulation d'ensemble	Le gouvernement des villes est le cœur du système d'action publique ; l'État assure les infrastructures qui relient les villes
Que craint-on et qu'espère-t-on ?	Risque d'émeutes sociales mais des plages nouvelles s'inventent pour vivre ensemble	Équilibre fragile et sensible aux aléas, notamment sanitaires ; espoir dans la recherche dans les domaines de l'énergie et de la pharmacie	On craint pour son emploi et on espère ne pas être obligé d'accepter des conditions de travail et de rémunération encore plus difficiles	Le déclassement de la ville intermédiaire est craint de tous car les exemples sont nombreux ; on redoute d'être absorbé par la métropole

Source : CGET, Territoires 2040.

L'enjeu des villes moyennes est ainsi du même niveau que celui des métropoles.

Alors que, depuis le début des années 2000, « *sous l'effet de la mondialisation, les responsables de la politique d'aménagement du territoire en France ont fait de la recherche de la compétitivité des territoires une orientation majeure* »¹⁵⁴ en se désintéressant quelque peu d'une action spécifique en direction des villes moyennes, l'intérêt pour celles-ci revient avec l'avènement des métropoles. Cet avènement pose en effet la question de l'aménagement du territoire autour d'une organisation territoriale polycentrique et du besoin de repenser le rapport urbain/rural. Jouant un rôle structurant pour l'espace rural (en tant que centralité administrative et pôle de ressources), elles sont amenées à être des actrices de premier plan du renouvellement de ce rapport. Leurs tailles offrent également une capacité d'adaptation non négligeable alors que le territoire, sous l'effet de la métropolisation, est amené à se transformer dans les années et décennies à venir.

Cette métropolisation peut néanmoins heurter les villes moyennes car, comme l'écrit Frédéric Santamaria, « *à l'échelle locale, les villes moyennes sont directement confrontées à la problématique de la périurbanisation et à celle de l'économie résidentielle. En effet, la dynamique démographique du pourtour périurbain se fait souvent au détriment des communes-centres des agglomérations de taille moyenne,*

voire au détriment de leurs zones centrales, celles-ci continuant à supporter les charges de centralité »¹⁵⁵.

Pour réussir, le processus métropolitain semble devoir s'appuyer en les mettant en réseau, sur ces villes moyennes qui l'entourent et qui demeurent notamment connectées aux réalités des territoires ruraux environnants. Dès lors l'aménagement du territoire, dans une perspective d'organisation polycentrique, peut très bien être réalisé en garantissant une place aux villes moyennes, aux côtés des métropoles.

D'autant plus que les qualités (modération, douceur de vivre, équilibre, humanité, harmonie, sécurité) et défauts (manque d'imagination, endormissement, ennui, conformisme) attribués aux villes moyennes semblent s'opposer en miroir à ceux des grandes villes-centres des métropoles.

3. Les territoires ruraux

Dans l'avis *Fractures et transitions*, le CESE souligne le sentiment de décrochage ressenti par beaucoup de personnes ne résidant pas dans les métropoles.

« Beaucoup de Françaises et de Français habitant les villages ruraux, les petites villes et même les villes moyennes se sentent déconnectés des métropoles créatrices de richesses et d'emplois. Ainsi, entre 2006 et 2011, l'emploi a augmenté de 4,7 % dans les 13 plus grandes aires urbaines de province, de 2,6 % dans celle de Paris et de 0,8 % dans les autres. Il a baissé dans les moyennes et les petites aires. Les 15 grandes aires urbaines de plus de 500 000 habitantes et habitants comptent 40 % de la population mais concentrent 91 % des emplois de cadres et 85 % des professions intermédiaires tandis que, depuis 1975, la proportion des employés et ouvriers y a baissé. Ces métropoles bénéficient de ce que les économistes appellent l'« effet d'agglomération », cumul d'effets de densité urbaine, de qualifications et des infrastructures. D'où un sentiment de « décrochage » et d'« abandon » doublé d'une disparition de petits commerces et de services publics et de perte d'opportunités pour beaucoup d'habitantes et d'habitants des zones rurales (5 % de la population) et périurbaines »¹⁵⁶.

C'est par ce constat éloquent que le CESE a choisi en mars 2019 d'introduire son étude des fractures territoriales émaillant la France.

Le sentiment d'abandon est fort dans les territoires ruraux et s'est exprimé de manière récurrente, notamment à l'approche du Grand Débat National. Comme le relève un article du Figaro, les préfètes et les préfets, lors de leur synthèse des cahiers de doléances installés en mairies, ont alerté l'exécutif sur la fracture territoriale qui transparaissait régulièrement dans ces cahiers. Les habitants de zones rurales estiment qu'ils font partie d'une France qui serait « "sacrifiée", notamment à cause des problèmes de mobilité et de désertification médicale »¹⁵⁷.

Ces Français, femmes et hommes, sont préoccupés de l'avenir d'une ruralité qu'ils estiment méprisée par les dirigeantes et dirigeants politiques nationaux – la décision d'abaisser la vitesse à 80km/h sur les routes départementales étant aux yeux de beaucoup, emblématique de ce supposé mépris. Cette décision s'est ajoutée au sentiment de fracture territoriale entre des métropoles ultra-dotées et qui concentrent tous les facteurs de réussite d'un côté et les territoires « sinistrés », en voie de désertification. Cette désertification des campagnes fait en effet l'objet d'inquiétudes

fortes : fermetures de classes, désertification médicale, recul des services publics, retard numérique, etc.

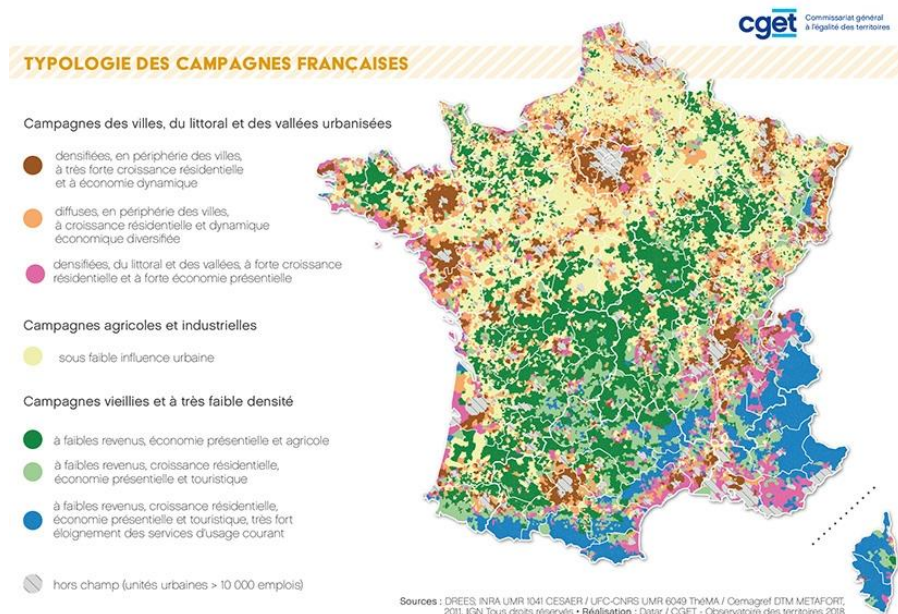
Éloignée des centres de décisions, cette France rurale, qui se vit quelquefois comme « une seconde France », a durant des décennies été surement trop absente des priorités politiques et médiatiques, à l'exact opposé de « la dramaturgie médiatique et politique qui touche la banlieue [et qui] lui donne une visibilité qui s'oppose largement à l'intelligibilité »¹⁵⁸. Comme l'écrit Hervé Vieillard-Baron, cette dernière porte en effet « une charge qui la dépasse, elle est souvent un prétexte pour parler de la carence des services publics, du sentiment d'insécurité, de la peur du métissage et de l'effet négatif des médias » qui s'expriment pourtant également dans d'autres échelons territoriaux en France.

Néanmoins, derrière le terme de « ruralité » cohabitent différentes réalités. Ainsi, trois types d'espaces ruraux sont distingués par le CGET :

- Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées ;
- Les campagnes agricoles et industrielles ;
- Les campagnes vieilles et à très faible densité ;

La carte ci-dessous détaille cette typologie.

Carte : Typologie des campagnes françaises



Source : rapport de l'Observatoire des territoires du CGET, 2018.

La caractérisation des territoires suppose également de pouvoir identifier les solutions adaptées à chacune des problématiques.

Ce sont en particulier les territoires à faibles densités qui nécessitent une approche nouvelle et positive.

B - Des interactions diversifiées selon les métropoles et les territoires

1. Interactions entre les métropoles et d'autres territoires et « communautés de destin »

Si les situations des métropoles en matière d'activité économique et d'emploi diffèrent de manière importante, comme noté *infra*, c'est aussi le cas des effets induits qu'elles peuvent avoir sur les territoires alentour, certains économistes mettant l'accent sur l'importance du rôle productif de l'Ile-de-France et de quelques métropoles, ainsi que sur les interactions entre celles-ci et d'autres territoires. Ainsi, Laurent Davezies, dans *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses* (2008), relève une spécialisation accrue, à partir des années quatre-vingt, des territoires de notre pays et une dissociation importante entre les lieux de production et de consommation de richesses. Il distingue, d'une part, des territoires de production où prédominent les emplois privés, dont l'Ile-de-France et les villes les plus peuplées, et d'autre part, des territoires plus centrés sur la consommation, dont certains avec un nombre élevé d'emplois publics, et d'autres à l'économie surtout "résidentielle", fondée sur les services à la population résidente et sur le tourisme. Ces différences entre systèmes productifs s'accompagneraient en effet selon lui d'une "circulation invisible des richesses", à partir de l'Ile-de-France et des régions riches, vers les autres régions et notamment vers celles "les moins compétitives"¹⁵⁹.

Ce phénomène de dissociation et cette "circulation invisible des richesses" s'expliquent pour partie par les mobilités de diverses catégories de personnes (entre lieux de domicile et de travail, mais aussi de loisirs et à l'heure de la retraite) entre ces différents types de territoires. Ils résultent aussi de l'importance des emplois publics et du niveau élevé de redistribution publique et de transferts sociaux dans un pays comme la France, une partie des cotisations sociales et des impôts étant prélevée dans des territoires qui diffèrent de ceux où ils sont dépensés. En particulier, la dissociation fréquente pour les populations travaillant au sein des métropoles entre leur lieu d'activités professionnelles, souvent situé au cœur du pôle urbain, et leur lieu de résidence, souvent excentré en banlieue ou dans des espaces périurbains, a pour conséquence qu'une part des revenus tirés de ces activités est dépensée ailleurs, souvent dans des commerces ou des loisirs proches du lieu de résidence. Ces effets redistributifs entre territoires risqueraient toutefois selon cet économiste, d'être amoindris par la crise économique et l'augmentation des déficits publics que celle-ci engendre.

Laurent Davezies et Magali Talandier montrent entre autres dans *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : territoires productifs, territoires résidentiels : quelles interactions* (2014), l'apparition entre des territoires, et notamment entre certaines métropoles et leurs marges ou leurs périphéries, de **systèmes productivo-résidentiels**¹⁶⁰. Selon Magali Talandier, universitaire et économiste ayant étudié les interactions entre 130 unités urbaines en France ainsi que la part des richesses

produites par ces unités urbaines que celles-ci redistribuaient, cela reflète aussi une réalité selon laquelle, contrairement à des idées reçues, il y a souvent en quelque sorte une communauté de destins entre beaucoup de ces villes, métropoles ou non, et leur *hinterland*¹⁶¹.

2. Des performances et des effets de diffusion sur les territoires alentour très variables selon les métropoles

L'étude *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires environnants*¹⁶², réalisée par Cécile Altaber, du CGET, et par Boris Le Hir, de France Stratégie, dresse un état des lieux pour 12 métropoles (Toulouse, Rouen, Lille, Strasbourg, Nantes, Rennes, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nice et Aix-Marseille) des liens pouvant exister entre leurs dynamiques d'emploi et celles des territoires avoisinants.

Ses principaux résultats sont présentés ci-après :

Lyon, Nantes Aix-Marseille et Rennes sont des métropoles qui partagent leur dynamique de croissance de l'emploi avec les zones d'emploi contigües; toutefois, dans le cas de Lyon, la zone d'emploi de Saint-Etienne a une dynamique d'emploi faible et Rennes, assez excentrée par rapport à sa région, a des effets (non mesurés) sur la région pays de la Loire, plus que sur les zones d'emploi bretonnes ; Bordeaux, à un titre un peu moindre, est aussi dans une dynamique partagée.

Lille et Toulouse obtiennent des performances positives et largement supérieures à celles de leurs zones d'emploi contigües ou à celles de leur région d'appartenance mais leurs dynamiques seraient davantage "autocentrées" et ne "tirent" pas celles des territoires alentour. Selon Hugo Bevort, ce serait aussi le cas de Montpellier.

Strasbourg et Grenoble auraient des dynamiques d'emploi "inversées", moins favorables que celles des territoires qui les entourent.

Nice et Rouen ont en commun, malgré des contextes géographiques très différents, de connaître un repli relatif de l'emploi qui concerne également leurs territoires contigus¹⁶³.

Ainsi, la capacité des métropoles à diffuser leurs dynamiques d'emploi et à entraîner les territoires environnants ne constitue pas une règle générale et ne peut être présumée. Comme le souligne Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales du CGET, "*elle dépend du contexte local*". Surtout, il souligne que **les effets induits des métropoles sur les territoires alentours, complexes et différenciés, ne se réduisent pas à des analyses binaires en termes d'effets d'entraînement ou de ruissellement sur leur environnement, ni à l'inverse, de captation du développement par les métropoles**¹⁶⁴.

3. Des relations qui ne sont pas univoques

Par ailleurs, même si les analyses en termes de ruissellement ou d'assèchement à partir des métropoles, qui ont reçu une audience importante, pourraient conduire à le faire oublier, **ces relations entre territoires ne sont pas univoques**. Comme déjà noté, au sein d'une aire urbaine, une commune ou une agglomération sont considérées comme périphériques à partir du moment où au moins 40 % de la

population résidente ayant un emploi, travaillent dans le pôle et les communes qu'elle est supposée polariser. Mais, comme le relevait Gérard-François Dumont, cela veut dire que jusqu'à 60 % de sa population active travaillent hors du pôle métropolitain. Et si les personnes travaillant dans la métropole engendrent par leur consommation des recettes bénéficiant aux territoires alentour, les personnes travaillant hors de la métropole, quand elles viennent y consommer pour y faire leurs achats ou y avoir des activités de loisirs ou touristiques, contribuent aussi, par une partie de leurs dépenses, à la richesse de celle-ci.

4. Des possibilités de développement pour tous les territoires et des dynamiques plus larges

Surtout, la vie et le développement des territoires sont loin de se limiter à leurs échanges avec les métropoles.

Olivier Bouba-Olga signale que, si Bordeaux, en Nouvelle Aquitaine, est le territoire qui attire le plus de populations, d'autres territoires situés dans cette grande région, tels que Châtelleraut ou Poitiers, sont aussi, à une autre échelle, attractifs. Il rappelle que, à Châtelleraut, existent nombre d'entreprises travaillant notamment pour l'aéronautique. Leur présence tient pour partie à ce que ce territoire dispose depuis longtemps d'une main-d'œuvre qualifiée en matière de travail des métaux, qui s'explique historiquement parce que, jusque dans les années 1970, y était implantée une ancienne manufacture d'armes. Quand celle-ci a fermé, d'autres entreprises se sont implantées pour s'y développer en employant cette main-d'œuvre qualifiée¹⁶⁵.

Pierre Veltz appelle à lutter contre l'idée fataliste selon laquelle il n'y aurait d'avenir que dans les métropoles. Les entreprises ont aujourd'hui des possibilités en matière de localisation beaucoup plus ouvertes qu'autrefois, où elles dépendaient largement des contraintes physiques et notamment de leur approvisionnement en matière première. Il rappelle en audition avoir eu la chance de présider le comité d'experts et experts d'un appel à projets du Programme d'investissements d'avenir (PIA) appelé TIGA, avec un cahier des charges très ouvert, de manière à permettre le dépôt de projets ambitieux d'innovation dans des domaines très divers. La Caisse des dépôts et consignations, qui en était l'opérateur, a reçu 112 projets, dont beaucoup proposés par des villes moyennes, souvent de grande qualité. Il signalait en ce domaine **l'importance des femmes et des hommes, entrepreneuses et entrepreneurs, et plus largement actrices et acteurs des territoires, et surtout de leur capacité à coopérer et à travailler ensemble autour d'un projet**, qu'il s'agisse de métropoles ou de territoires de taille beaucoup plus réduite¹⁶⁶.

Jean-Alain Mariotti, chef d'entreprise et ancien président de la CCI d'Agen, ville moyenne située à une centaine de kilomètres de Toulouse et Bordeaux, allait dans le même sens en entretien avec la rapporteure. Il souligne que la qualité de la gouvernance ainsi que la capacité des actrices et acteurs locaux à s'entendre sont un élément clé du développement d'Agen. Il citait l'exemple du succès de l'Agropole d'Agen et le concours important apporté en la matière par Agrotec, Centre des Ressources technologiques d'Agropole. Ce centre propose un accompagnement aux entreprises dans leur développement technologique utilisant des travaux de recherche fondamentale menés pour partie ailleurs dans le but de chercher des applications industrielles pour le secteur agroalimentaire¹⁶⁷.

Enfin, comme déjà noté dans le chapitre II, ces réussites territoriales, qu'il s'agisse de métropoles ou de villes moyennes ou petites, participent souvent de grands équilibres macro-régionaux. Or ceux-ci font apparaître les dynamiques des territoires de l'Ouest et du Sud, dont beaucoup connaissent accroissement démographique et progression de l'emploi le long d'une bande littorale en U, alors que le quart nord-est de la France connaît souvent des difficultés importantes en matière d'évolutions économiques et d'emploi. Ainsi, **la métropolisation s'inscrit-elle dans des phénomènes géographiques, démographiques et économiques plus larges, qu'elle n'infléchit guère.** L'un des territoires hexagonaux connaissant une croissance démographique parmi les plus élevées ainsi qu'une progression de l'emploi forte est la Corse, qui ne dispose d'aucune métropole.

C - Concurrence ou complémentarité avec d'autres niveaux de collectivités ?

Les lois de réforme territoriale adoptées au mitan des années 2010, sous le quinquennat du président François Hollande, se sont traduites par une hétérogénéité accrue des collectivités territoriales et notamment des métropoles. Cela n'a pas amélioré leur lisibilité pour les citoyennes et citoyens ou pour les entreprises ou autres actrices et acteurs envisageant de s'y installer.

Si le nombre de régions a été réduit à 13 dans l'hexagone par des fusions entre certaines des régions qui préexistaient, cela n'a pas réduit l'hétérogénéité de celles-ci, l'accroissant même quant au nombre de métropoles selon les régions. Ainsi, une région nouvellement créée, Auvergne-Rhône-Alpes, dispose sur son territoire de quatre métropoles (Clermont-Ferrand, Grenoble, Lyon et Saint-Etienne) dont certaines relativement proches sur le plan géographique. Les régions Grand-Est et PACA en ont trois chacune (respectivement Metz, Nancy, Strasbourg et Aix-Marseille, Nice, Toulon), la Bretagne et Centre-Val-de-Loire deux, les autres régions, dont la Nouvelle-Aquitaine, région la plus grande par sa taille, et l'Île-de-France, région la plus peuplée, une seule chacune, et la Corse n'en a pas.

Les complémentarités, les concurrences et/ou les coopérations existant entre les métropoles et les autres niveaux de collectivités ou avec d'autres formes d'intercommunalités ou d'autres grandes villes, ne sont pas moins diverses. L'enjeu est de renforcer les coopérations pour favoriser le développement de l'ensemble des territoires. Or, les opportunités pour le développement de nouvelles complémentarités et coopération entre collectivités, en lien avec les actrices et acteurs des territoires, sont considérables : Pierre Veltz souligne, dans son dernier livre, les possibilités nouvelles ouvertes en ce domaine par la révolution numérique et par la nécessité de prendre pleinement en compte les défis énergétiques et environnementaux : *" la santé, et plus généralement le bien être, l'alimentation, qui n'est plus seulement de subsistance, le divertissement, la mobilité, la sécurité, l'éducation, tels sont les grands secteurs du futur. (...) Partout, on retrouve ce couple entre individualisation et systèmes collectifs construits autour de la nouvelle richesse, la donnée (...) La dynamique est par nature mixte, publique et privée. Enfin, si l'innovation est locale, elle permet d'inventer et de valider les composants, les méthodes, les logiciels exportables. Les emplois et les activités intimement liées aux*

territoires et à leurs régularités deviennent aussi les clés de la projection internationale. (...) S'agissant de l'énergie, de l'alimentation, des services écologiques multiples, les potentiels de complémentarité et de co-développement entre cœurs densément peuplés et espaces ouverts à faible densité sont encore largement inexplorés. La convergence entre services et industrie est aussi un facteur de lien car les premiers sont plutôt urbanisés, et les usines sont souvent périphériques"¹⁶⁸.

1. Métropoles et régions, des compétences économiques proches ?

La création des métropoles par la loi du 16 décembre 2010 n'avait pas apporté de différence fondamentale par rapport à la situation antérieure : comme le rappelait Olivier Landel, délégué général de France urbaine, association nationale regroupant grandes villes et grandes intercommunalités (métropoles, communautés urbaines et établissements publics territoriaux franciliens), les dispositions prévues par cette loi étaient en effet celles valant précédemment pour les communautés urbaines¹⁶⁹.

La loi de Modernisation de l'Action publique territoriale et d'Affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a en revanche fait naître **des points de crispation potentiels entre régions et métropoles en matière de compétences économiques**. Si la région est cheffe de file pour le développement économique, les métropoles disposent aussi de compétences en la matière.

Pour favoriser une coordination entre région et métropoles en ce domaine, la loi a prévu une co-adoption du schéma régional du développement de l'économie et de l'innovation (SRDEII) par le conseil régional et la métropole, de manière à favoriser la concertation entre ces deux niveaux de collectivités territoriales. A défaut de cette concertation, la métropole peut adopter son propre document d'orientations stratégiques tout en tenant compte du schéma régional, ce qui crée un rapport de force entre collectivité régionale et métropole, différent de celui pouvant exister avec une communauté urbaine ou une communauté d'agglomérations. Indéniablement, ces schémas très structurants pour les territoires ne sont pas assez réfléchis ni travaillés conjointement et simultanément par les métropoles et les collectivités régionales. A aussi été validée la participation de la ou des métropoles au co-pilotage des pôles de compétitivité.

Dans certaines régions, des modalités de concertation avec les métropoles ont été développées. Laurence Fortin, vice-présidente de la région Bretagne, présidente de la commission Aménagement du territoire de la Région Bretagne, rappelait en audition que des contrats métropolitains ont été conclus en Bretagne dans le cadre des volets territoriaux du contrat de plan État/Région, posant des enjeux partagés entre les signataires : à titre d'exemple, celui passé avec la métropole de Rennes intègre la question de l'enseignement supérieur, de la recherche, du numérique et de la filière automobile, importante à proximité de cette métropole ; pour Brest, ont été intégrées les questions de l'innovation, de la recherche sur le domaine maritime, de l'enseignement supérieur, de la culture et du numérique. Laurence Fortin indique que des fonds européens, relevant notamment du FEDER, ont été territorialisés pour favoriser une meilleure efficacité. Toutefois, lorsque les pactes État/métropole ont été mis en place, les régions n'ont pas été conviées à participer à la table des discussions ; la région Bretagne a donc proposé de se joindre à ce pacte en apportant

des crédits supplémentaires pour lui donner davantage de moyens et pouvoir travailler ensemble au service, non seulement de la métropole, mais de l'ensemble des territoires périurbains et ruraux¹⁷⁰.

Onze régions sur treize conduisent aujourd'hui des politiques contractuelles. Au début, dans certaines régions, cela passait surtout par des chartes qu'il était demandé aux territoires d'établir, la région choisissant ensuite les opérations qu'elle accepte de cofinancer et qui correspondent à ses propres priorités. Certaines régions ont ensuite territorialisé leurs politiques contractuelles et demandé aux collectivités infrarégionales d'y participer, ce qui est un progrès important car cela favorise la coopération entre territoires¹⁷¹.

La région Bretagne a aussi engagé l'élaboration de son schéma régional d'aménagement durable et d'égalité des territoires, appelé projet Breizh Coop pour construire la Bretagne à l'horizon 2040, les modalités de conduite de ce projet étant travaillées en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) avec l'ambition de parvenir à une co-construction des objectifs. Des réunions ont été organisées sur l'ensemble des territoires bretons afin de parvenir à construire une feuille de route comprenant 38 objectifs, l'idée étant de mobiliser les territoires et l'ensemble des actrices et acteurs autour de ces 38 objectifs et de revoir sur cette base les politiques d'accompagnement de la région¹⁷².

2. Métropoles et départements, des périmètres interpénétrés ?

Les concurrences, de manière générale, sont aujourd'hui moindres avec les départements qu'avec les régions. Certes, les métropoles doivent prendre trois des compétences exercées jusqu'à présent par les départements, mais nombre de métropoles ont choisi les compétences : prévention spécialisée, jeunesse, tourisme, dont Charles-Eric Lemaigen, premier vice-président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) et conseiller métropolitain d'Orléans métropole, relève qu'elles ne constituent pas des compétences stratégiques des départements. Par ailleurs, les ajustements apportés aux politiques menées par les départements sont restés limités. Olivier Landel, délégué général de France urbaine, association nationale regroupant les villes de plus de 100 000 habitantes et habitants, les 22 métropoles, toutes les communautés urbaines et les grandes communautés d'agglomération, note que les choix des métropoles se sont aussi souvent portés sur une ou des compétences sociales en liens avec leurs compétences de logement et d'insertion, telles que le Fonds de Solidarité au logement (FSL). C'est important pour les populations des métropoles, car celles-ci accueillent, comme déjà noté, de nombreux quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville (QPV). Dans un premier temps au moins, les sujets de conflits potentiels sont donc restés limités.

Le cas de Lyon et du département du Rhône est sur ce plan atypique : de manière simplifiée, la métropole qui recouvre une grande partie du territoire du département et l'essentiel de ses zones denses, exerce dans ce périmètre, outre ses propres compétences, celles du département. Le département du Rhône subsiste toutefois et conserve ses compétences sur une partie de son ancien territoire, correspondant aux zones les moins denses.

Sans doute faudrait-il renforcer la complémentarité pouvant exister, dans les départements où existe une métropole, entre celle-ci pour son propre périmètre, et le

département pour apporter un appui aux territoires ruraux qui n'y sont pas intégrés, comme le suggérait Eric Charmes, sociologue et urbaniste, en entretien avec les rapporteurs.

3. Communes et intercommunalités : quelles articulations ?

3.1. Les avantages potentiels du statut de métropole pour les territoires situés en son sein

Charles-Eric Lemaignan note que le choix de certaines villes d'adopter le statut de métropole tient à plusieurs raisons : d'une part, selon lui, *"dans la compétition existant entre les territoires, qu'on le veuille ou non"*, le statut de métropole apporte **une lisibilité, une visibilité et donc une attractivité** qui peuvent aider une ville à attirer des entreprises et notamment des entreprises internationales ou un événement culturel ou sportif. D'autre part, ce statut permet d'accéder à une **contractualisation spécifique avec l'État**, ce qui importe pour valoriser les points forts des territoires concernés et pour leur attractivité globale. Au-delà de l'accès à une première enveloppe de 150 millions d'€ pour les 15 premières métropoles, ce qui est peu, cela permet un **fléchage des investissements de l'État vers les priorités stratégiques des territoires**, notamment en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, ce qui est un enjeu majeur. Par ailleurs, **passer en métropole permet de changer de dimension en termes de gouvernance interne**.

Le premier vice-président de l'AdCF donne une illustration de cette dynamique pour Orléans : *"Depuis 2002, la communauté de communes, devenue communauté d'agglomérations puis communauté urbaine, menait déjà un projet de territoire, chiffré et avec des échéances mais, pour le projet métropolitain, l'une des idées majeures a été: "Dans vingt ans, nous voulons figurer dans les 15 territoires qui comptent au niveau national". Un diagnostic et des études stratégiques ont été réalisés pour déterminer les conditions pour y parvenir. Passer en métropole nous a fait réfléchir tous ensemble aux priorités de nos territoires. () La métropole a permis de créer une nouvelle cohérence, beaucoup plus forte, en recherchant les intérêts communs, pour tous les territoires de l'agglomération. Désormais, notre gouvernance est beaucoup plus forte qu'elle ne l'était par le passé. () Il existe aujourd'hui une bien plus grande cohérence de territoire et une volonté plus claire de ce territoire. Nous étions l'une des seules métropoles dans lesquelles le territoire du SCoT correspondait à celui de la métropole. On est donc en inter-SCoT, dans une dynamique avec laquelle la métropole veut se projeter dans des contractualisations avec les 4 ComCom qui entourent cette métropole"*¹⁷³.

Les métropoles disposent de **moyens financiers importants, d'atouts diversifiés (présence sur leur territoire d'entreprises et de populations nombreuses) et des apports de la contractualisation avec l'État** : selon Olivier Landel, de France urbaine, leur budget moyen, en euro par habitante ou habitant, est supérieur à celui des communes, deux fois celui des départements et quatre fois celui des régions¹⁷⁴.

3.2. Les enjeux d'une meilleure coopération entre métropoles et territoires environnants

La recherche de coopération entre les métropoles et les territoires environnants est un enjeu important pour les deux parties, dans une logique de complémentarité. Le dynamisme d'une métropole dépend en effet beaucoup de celui des intercommunalités et/ou communes limitrophes et environnantes, ne serait-ce que parce que la zone d'emploi où réside une partie des personnes travaillant dans la métropole va souvent bien au-delà de ses limites administratives. Les métropoles ont par ailleurs entre autres, besoin des entreprises sous-traitantes, des productions agricoles, des aménités de loisirs ou touristiques offertes par les territoires situés dans leur relative proximité. *"Les métropoles ne se développeront pas si d'autres territoires situés à proximité ne se développent pas correctement : () le port de Brest a besoin dans la métropole d'avoir une Bretagne qui se développe et qui produit pour trouver son marché sur le territoire. La métropole de Rennes a besoin de l'eau du centre de la Bretagne pour continuer à se développer".*¹⁷⁵

Des **contrats de réciprocité** peuvent favoriser dans un cadre contractuel, les relations de la métropole avec d'autres intercommunalités ou communes situées notamment au sein de son aire urbaine. Ces contrats ne sont pas entièrement une nouveauté : Edmond Hervé, à l'époque où il était maire de Rennes, avait passé ce type de contrats avec des communautés de communes qui entouraient la communauté urbaine de Rennes. Introduits lors du Comité Interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015, ils doivent permettre de poser un cadre pour une coopération gagnant-gagnant entre espaces urbains, périurbains et ruraux. Les domaines d'application potentiels sont nombreux. À titre d'exemple, préserver la qualité d'une ressource rare comme l'eau au bénéfice de la population d'une métropole peut conduire à restreindre certains volets de développement dans des communes rurales éloignées, ce qui pose la question des contreparties à prévoir pour ces communes rurales. Toutefois, **le nombre et la portée des contrats de réciprocité mis en œuvre par des métropoles restent pour l'instant limités**¹⁷⁶.

Charles-Eric Lemaignan pointe, parmi les sujets au cœur des préoccupations des populations des territoires, qu'ils soient métropolitains ou non, quatre domaines pouvant donner lieu à des coopérations entre métropoles et intercommunalités et/ou communes alentour. Il s'agit de la mobilité, de l'accès à la santé et la désertification médicale, du très haut débit ainsi que de l'accès aux services publics de proximité.

Ces thématiques ont effectivement donné lieu, sur le terrain, à des coopérations. La vice-présidente du conseil régional de Bretagne, Laurence Fortin, note ainsi que le Territoire de Brest a intégré la question de la santé en partenariat avec le CHU qui a repris l'hôpital de Carhaix en centre Bretagne, contribuant à maintenir une activité, dans une logique de réciprocité.

Le pôle métropolitain en partenariat entre Lyon, Saint-Etienne et Vienne a mis en place une tarification unique des transports (correspondant en quelque sorte au Pass Navigo en Île-de-France)¹⁷⁷. De manière plus générale, quand une plate-forme de covoiturage est mise en place, mieux vaut pour la métropole comme les intercommunalités et communes alentour, ne pas l'arrêter au seul territoire de la

métropole, de manière à drainer et à mettre en relations un nombre de véhicules et de personnes à transporter plus important.

En matière de santé, il est de même préférable d'éviter la concurrence entre les maisons de santé pluridisciplinaires pour lesquelles les collectivités mettent en place des locaux gratuits, et d'éviter de se faire concurrence d'un territoire à l'autre pour 'y attirer les médecins. Charles-Eric Lemaignan souligne aussi l'intérêt des schémas départementaux d'accessibilité aux services publics.

Laurence Fortin cite, parmi les expérimentations intéressantes, le contrat d'actions publiques récemment signé entre le Premier ministre et le président de la région Bretagne où est intégrée une expérimentation concernant le "quota Pinel" qui, de par les zonages, était dédié officiellement à Rennes Métropole. Il a été acté une expérimentation pour que l'ensemble de la Bretagne puisse bénéficier des "quotas Pinel" dédiés à Rennes Métropole, pour les étendre à l'ensemble du territoire breton. Il s'agit de permettre à l'ensemble du territoire d'être irrigué et d'éviter que toute la construction se concentre au même endroit. Cette expérimentation sera testée au niveau du Comité régional de l'habitat, avec des modalités restant à définir¹⁷⁸.

Dans d'autres domaines tels que la culture, Nantes et Angers ont fait le choix de n'avoir qu'un seul opéra, avec une programmation commune, pour éviter d'avoir deux offres concurrentes à une faible distance, qui auraient engendré des gaspillages¹⁷⁹.

Une étude partenariale réalisée par le CGET portant sur dix métropoles recense 180 coopérations interterritoriales les impliquant.

Les relations entre un centre disposant de certains services, même limités, et une périphérie, ne sont évidemment pas l'apanage des métropoles : des villes-mères existent à diverses échelles dans un grand nombre de territoires, ces centres pouvant être constitués par des villes grandes, moyennes ou petites ou encore des bourgs par rapport aux hameaux qui les entourent. Les Outre-mer comptent des centres urbains importants dont certains regroupent une grande part de la population du territoire.

4. Des conditions de réussite à prendre en compte

Alain Bourdin souligne la diversité des configurations métropolitaines et la nécessité de les analyser de manière fine pour agir efficacement à différentes échelles : " (Autrefois), le modèle métropolitain dominant était celui d'une capitale régionale assumant des fonctions supérieures (...). Aujourd'hui, cette fonction devient partout secondaire ou presque inexistante et les modèles métropolitains se diversifient ".

On doit, selon lui, considérer une métropole à quatre niveaux :

- " les réseaux mondiaux dans lesquels elle est inscrite dans différents domaines (qui ne se limitent pas à l'économie) et les formes de sa participation ;
- le ou les dispositifs métropolitains auxquelles elle participe et les échanges et complémentarités qu'elle y développe (dans le cas de Grenoble, cela concerne aussi bien les articulations avec les agglomérations du sillon alpin,

comme Chambéry, Annecy, mais aussi Genève et l'agglomération franco-valdo-genevoise que celles avec l'ensemble lyonnais.

- le territoire qu'elle organise, en particulier à partir des usages des habitants, ce qui va au-delà de la banlieue, implique le périurbain lointain et les petites villes associées ou dépendantes et comprend aussi des zones de loisirs ou de nature (par exemple la montagne genevoise) ;
- la configuration de l'entité urbaine elle-même (par exemple, dans sa géographie polycentrique ou non, dense ou non, etc., mais cela concerne également la société ou l'économie).

Tout cela donne une grande diversité de configurations que la réduction à un cadre juridique par ailleurs certainement utile ne permet pas de saisir¹⁸⁰.

Œuvrer à mettre en place une véritable coopération entre les territoires, dans une logique gagnant/gagnant et dans un dépassement de l'opposition entre métropoles denses et territoires moins denses à leur périphérie, est, au-delà des formules, une condition du succès¹⁸¹.

Comme le note Pierre Veltz, *"il est temps de sortir de l'image un peu paternaliste où l'on se borne à souligner les effets d'entraînement ou la redistribution des métropoles vers leurs arrière-pays"*¹⁸².

Plusieurs personnalités entendues pour élaborer ce rapport soulignent que le degré de coopération et la qualité des relations nouées entre les métropoles et les autres niveaux de collectivités dépendent en partie des régions concernées. Dans un territoire tel que la Bretagne, forte d'une tradition de coopération dans la durée, comme cela a pu être le cas dans le cadre des "pays", ou encore l'Alsace, ces relations sont souvent plus faciles. À l'inverse, la création de grandes régions a pu dans certains cas créer des antagonismes accrus en leur sein, notamment entre les anciens chefs-lieux de région. Les régions fusionnées n'ont pas encore pu toutes développer des habitudes de travail en commun en leur sein, ce qui exige du temps.

Se pose aussi un problème de déséquilibre des forces entre la métropole et les intercommunalités voisines ou les communes avec lesquelles celle-ci est amenée à travailler. Une métropole dispose en effet d'une administration, de services capables de proposer un projet et des éléments pour le porter. Les élus et élus communaux des territoires ruraux, aussi compétents soient-elles ou ils n'ont pour leur part pas obligatoirement à leur côté les compétences spécifiques et pointues leur permettant de faire émerger les projets qu'elles ou ils souhaitent. Les projets sont de ce fait souvent portés par la métropole, qui tend à mettre en avant ses propres intérêts. Comme le relève une étude récente d'élèves de l'école urbaine de Sciences Po, *"Les principales attentes explicitées par les acteurs des territoires voisins aux métropoles sont essentiellement tournées vers l'extension des capacités d'ingénierie et sur le renforcement des instances de dialogue métropolitaines existantes, afin de permettre une plus forte participation au processus de définition de l'action publique locale"*¹⁸³. Il importe donc que la métropole et les communes ou intercommunalités se mettent autour de la table et travaillent ensemble en apportant de l'ingénierie pour éviter d'en arriver à une situation de prédominance trop marquée de la métropole.

Un autre aspect majeur est celui de l'association aux décisions des élus, femmes et hommes, des petites communes. Charles-Eric Lemaignan, de l'AdCF, souligne l'importance dans toutes les intercommunalités, de rendre la conférence des maires obligatoire, avec le principe "une commune, une voix". *"À Orléans, tous les grands débats politiques sont d'abord passés en conférence des maires et l'on ne va jamais au conseil communautaire sans l'accord politique préalable en conférence des maires. () Il faut aussi faire en sorte que les débats de l'intercommunalité soient connus de l'ensemble des conseillers municipaux, y compris ceux qui ne sont pas conseillers communautaires et qu'il y ait des débats en conseil municipal. Chez moi, une commune consacre une demi-heure de chacun de ses conseils municipaux aux dossiers communautaires, et je pense qu'elle a raison".*

La Conférence territoriale de l'action publique, lorsqu'elle fonctionne bien, peut être un lieu important de concertation et de mise en œuvre des politiques à l'échelle régionale. En Bretagne, elle réunit le président de Région, les départements et les EPCI de plus de 30 000 habitantes et habitants.

Conclusion

Les métropoles sont de grandes villes qui concentrent populations, emplois et activités liées notamment à des fonctions de création, de commandement et d'innovation. Elles s'inscrivent dans des réseaux de relations et d'échanges avec les territoires situés à leur proximité et avec d'autres grandes villes.

Le fait métropolitain est à distinguer de la métropole au sens institutionnel et juridique du terme tel qu'il existe en France et qui n'est pas du même ordre ni à la même échelle.

La loi du 16 décembre 2010, puis au cours de la décennie, plusieurs lois de décentralisation, ont abouti à la mise en place en France de 22 métropoles au sens institutionnel du terme. Des statuts différents en résultent, qui distinguent plusieurs types de métropoles.

Les constats et analyses de ce rapport illustrent, au-delà de ce seul aspect statutaire, la grande diversité des métropoles dans notre pays. Une métropole peut se trouver en situation favorable dans un domaine (démographie, activité économique et emploi, logement, pauvreté, environnement, etc.) mais en difficulté au regard d'autres critères.

Ainsi, les dynamiques des métropoles sont-elles contrastées en matière de démographie et d'emploi. Certaines métropoles (Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes, Toulouse et Lyon) ont un accroissement démographique particulièrement élevé mais d'autres, du fait de soldes migratoires (différence entre le nombre des arrivées d'habitantes et habitants dans les métropoles et celui des départs vers d'autres territoires) négatifs, connaissent un accroissement de population inférieur à la moyenne nationale. En 2014, les 22 métropoles accueillent 69 % des étudiantes et étudiants, alors que 29 % de la population française y résident, ce qui contribue à leur jeunesse. Le dynamisme de leur marché de l'emploi est mis en avant par les économistes comme un élément de leur attractivité. Toutefois, une étude du CGET montre sur la période 1975-2012, la diversité de leurs évolutions en la matière : cinq très grandes aires urbaines du sud et de l'ouest de la France (Montpellier, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux) ont connu une croissance de l'emploi particulièrement forte. Dans d'autres, l'accroissement de l'emploi a été plus faible sur la période que le score national de 0,57 %. En outre, des aires urbaines plus petites, situées surtout au sud d'une ligne Cherbourg-Lyon, ont aussi connu une forte croissance de l'emploi.

Les niveaux des prix immobiliers varient fortement selon les métropoles et l'accès au logement social est très difficile en Île-de-France et dans les grandes agglomérations du littoral méditerranéen. Une partie des familles, des classes moyennes, des jeunes et des « travailleuses et travailleurs clés » peine à s'y loger. Les huit départements franciliens et une dizaine de départements sièges de métropoles concentrent les recours au titre du Droit au logement opposable (DALO), mais l'accès au logement est plus aisé à Rennes, Brest, Nancy ou Strasbourg, par exemple. La pauvreté et les contrastes sociaux sont particulièrement importants dans les métropoles qui accueillent à la fois une grande partie des ménages les plus riches et des plus pauvres de l'hexagone, avec une mixité sociale qui tend à se réduire. La taille de ces vastes ensembles de communes, d'espaces et de populations, comporte

un risque de fragilisation du lien social. Elle peut aussi engendrer des frustrations pour une partie des personnes qui y résident et qui peinent à accéder aux ressources qu'elles concentrent.

Les métropoles sont dans une situation particulière au regard des mobilités : leur densité favorise en effet l'existence en leur sein d'un important réseau de transports en commun et leur attractivité suppose une bonne connectivité avec le reste du territoire français, voire à l'international. Mais les coûts élevés de l'immobilier conduisent une partie de la population qui y travaille à résider dans des périphéries souvent lointaines et dont la desserte repose principalement sur l'automobile. Cela contribue à l'étalement urbain, à l'artificialisation des sols et à des problèmes environnementaux particulièrement prégnants, même si nombre de métropoles s'emploient à y remédier. Des métropoles telles qu'Aix-Marseille-Provence ou Nice Côte d'Azur, très vastes, ou Grenoble, Rennes et Rouen, se distinguent par une forte présence d'espaces naturels et agricoles sur leur territoire.

Le phénomène métropolitain est présenté par nombre d'analyses notamment économiques, comme une nécessité pour favoriser l'inscription de notre pays dans la mondialisation et comme un vecteur privilégié de croissance et d'emploi. Toutefois, la création de métropoles en France et la montée en puissance de certaines d'entre elles se sont accompagnées d'un sentiment d'accroissement des inégalités territoriales. L'avis du CESE *Fractures et transition : réconcilier la France* note que celui-ci est ressenti en particulier par nombre de personnes habitant les bourgs ruraux et les villes petites et moyennes, dont beaucoup connaissent des fragilités, avec une concentration des difficultés dans le quart nord-est et le centre de la France.

Le présent rapport souligne que la capacité des métropoles à diffuser leurs dynamiques d'emploi et à entraîner les territoires environnants n'est pas une règle générale. Selon le CGET, certaines métropoles, telles Lyon ou Nantes, partagent leurs dynamiques de croissance avec des zones d'emploi contigües, mais ce serait moins le cas d'autres, comme Lille et Toulouse, et d'autres encore auraient des dynamiques d'emploi moins favorables que les territoires environnants. Ainsi, selon le mot d'Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au CGET, « *les effets induits des métropoles sur les territoires alentour, complexes et différenciés, ne se réduisent pas à des analyses binaires en termes d'effets d'entraînement ou de ruissellement sur leur environnement, ni à l'inverse de captation du développement par les métropoles* ».

Si tous les territoires n'ont pas les mêmes atouts et si certains cumulent les difficultés, aucun n'est voué à l'impasse et nombre d'entre eux connaissent un dynamisme important sans que celui-ci s'explique par la proximité d'une métropole. Plusieurs des personnes reçues pour l'élaboration de ce rapport, tel Pierre Veltz, ont noté en ce domaine l'importance du facteur humain, du rôle des élus et des acteurs locaux, femmes et hommes, ainsi que de l'implication de la population dans des projets collectifs, pour favoriser le développement de tous les territoires. Enfin, les réussites territoriales comme les difficultés, qu'il s'agisse de métropoles ou de villes moyennes ou petites, participent souvent d'appartenances macro-régionales qui vont bien au-delà des seules métropoles.

Il importe de veiller à un aménagement et à un développement durables des territoires dans une logique de polycentralité et de réseau, en ne négligeant pas les métropoles, atouts et points d'appui pour la France dans la mondialisation, mais en se gardant de se focaliser sur elles seules. Les métropoles, dans leurs liens avec les divers types de territoires, qu'il s'agisse des régions et départements, d'autres villes très grandes, moyennes ou petites, ou encore d'espaces périurbains ou ruraux, devraient de même s'attacher à mettre davantage l'accent sur leurs atouts respectifs et sur leurs complémentarités dans une optique de solidarité et de coopération, plutôt que sur la concurrence. Développer la participation citoyenne et celle des actrices et acteurs de terrain est aussi un enjeu qui doit être mieux pris en compte.

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES À LA DATE DU VOTE

☐	Présidente
✓	Eveline DUHAMEL
r	Vice-Président
✓	Yann LASNIER
☐	Vice-Présidente
✓	Isabelle ROUDIL
☐	Agriculture
✓	Josiane BELIARD
✓	Jean-Yves DAGES
✓	Christine VALENTIN
☐	Artisanat
✓	Joël FOURNY
☐	Associations
✓	Yann LASNIER
✓	Marie TRELLU-KANE
☐	CFDT
✓	Bruno DUCHEMIN
✓	Marie-Odile ESCH
✓	Michèle NATHAN
☐	CFE-CGC
✓	Sabrina ROCHE
☐	CGT
✓	Gilles FOURNEL
✓	Dominique GALLET
☐	CGT-FO
✓	Yves KOTTELAT
☐	Coopération
✓	Isabelle ROUDIL
☐	Entreprises
✓	Bruno CAVAGNE
✓	Jacques CHANUT
✓	Eveline DUHAMEL
✓	Philippe GUILLAUME
☐	Environnement et nature
✓	Antoine BONDUELLE
✓	Hervé LE BOULER

☐	Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Bertrand COLY
☐	Outre-mer
✓	Inès BOUCHAUT-CHOISY
✓	Christian VERNAUDON
☐	Personnalités qualifiées
✓	Jean-Louis CABRESPINES
✓	Patrick MOLINOZ
✓	Claude ROUSTAN
✓	Olga TROSTIANSKY
✓	Régis WARGNIER
☐	Professions libérales
✓	Dominique RIQUIER-SAUVAGE
☐	UNAF
✓	Alain FERETTI
☐	Personnalités associées
✓	Elsa BOUNEAU
✓	Stéphane DELPEYRAT-VINCENT
✓	Estelle FORGET
✓	Eléonore SLAMA

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Gérard-François DUMONT**
Recteur, professeur à la Sorbonne
- ✓ **M. Pierre VELTZ**
Économiste, sociologue, président du Conseil de surveillance de l'IHEDATE
- ✓ **M. Hugo BEVORT**
Directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET),
- ✓ **Mme Cécile ALTABER**
Chargée de mission stratégie prospective au Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET)
- ✓ **M. Pierre GOGUET**
Président de CCI France
- ✓ **M. Jean-Luc HEIMBURGER**
Président de l'Association des CCI métropolitaines (ACCIM) et de la CCI Alsace-Eurométropole
- ✓ **M. Jacques LESIEUR**
Directeur général de la CCI Nice-Côte-d'Azur
- ✓ **M. Laurent HENART**
Maire de Nancy, vice-président de la métropole du Grand Nancy, président de la Commission "Développement économique, tourisme, commerce" de l'Association des maires de France
- ✓ **M. Philippe GROSVLET**
Président du Conseil départemental de Loire-Atlantique, président de la Commission "Problématiques départementales particulières" de l'Assemblée des départements de France (ADF)
- ✓ **M. Olivier LANDEL**
Délégué général de France Urbaine
- ✓ **M. Franck CLAEYS**
Directeur Économie et Finances territoriales de France Urbaine
- ✓ **M. Charles-Eric LEMAIGNEN**
1er vice-président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), Conseiller métropolitain d'Orléans Métropole
- ✓ **M. Jacques LEVY**
Géographe, professeur à l'Université de Reims

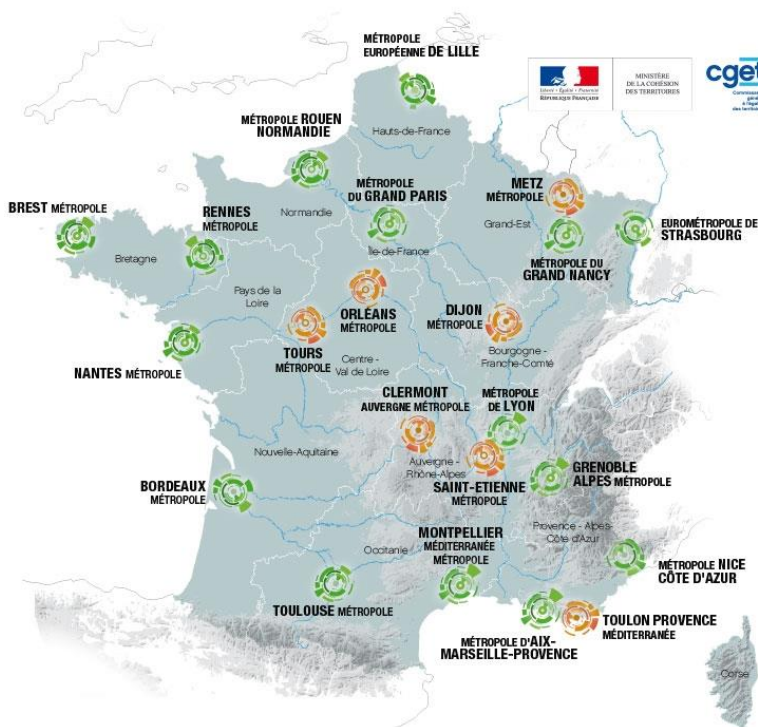
- ✓ **Mme Laurence FORTIN**
Présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France, vice-présidente du Conseil régional de Bretagne
- ✓ **M. Olivier BOUBA-OLGA**
Professeur en Aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Poitiers
- ✓ **M. Alain BOURDIN**
Professeur en Aménagement et urbanisme à l'École d'urbanisme de Paris-UPEM, membre du Conseil stratégique de la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines

Les rapporteurs se sont également entretenus en particulier avec :

- ✓ **M. Jean BLAISE**
Directeur de la Société publique locale (SPL) Le Voyage à Nantes
- ✓ **M. Jean-Alain MARIOTTI**
Ancien président de la CCI de Lot-et-Garonne, chef d'entreprise
- ✓ **M. Eric CHARMES**
Directeur du Laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville, Espace, Société Université de Lyon, École Nationale des travaux publics d'État, UMR CNR 5 600
- ✓ **Mme Magali TALANDIER**
Économiste, docteure en urbanisme et aménagement du territoire, professeure à l'Université de Grenoble, responsable de l'équipe de recherche "Villes et territoires" et adjointe à la direction du laboratoire PACTE
- ✓ **M. Jean-Didier BURGER**
Président de l'Alliance des territoires, maire de Clamart
- ✓ **M. Dominique VALCK**
*Président de la coordination nationale des conseils de développement
Président du Conseil de développement de la métropole du Grand Nancy*
- ✓ **M. Yves LONDECHAMP**
*Président de la coordination nationale des conseils de développement
Vice-président du Conseil de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines*
- ✓ **Mme Alexandra VIDAL**
Chargée de mission de la coordination nationale des conseils de développement
- ✓ **Mme Hélène Jacquot-Guimbal**
Directrice générale de l'Institut Français des sciences et technologies des transports (IFSTTAR) a contribué par une note adressée à la rapporteure et au rapporteur.

N°3 : LISTE DES 22 MÉTROPOLES FRANCAISES AU 1ER JANVIER 2019

- Métropole Nice Côte d'Azur
- Métropole d'Aix-Marseille-Provence
- Bordeaux Métropole
- Brest Métropole
- Grenoble Alpes Métropole
- Métropole Européenne de Lille
- Métropole de Lyon
- Montpellier Méditerranée Métropole
- Nantes Métropole
- Métropole du Grand Paris
- Toulouse Métropole
- Rennes Métropole
- Metz Métropole
- Métropole Rouen Normandie
- Dijon Métropole
- Strasbourg Eurométropole
- Métropole du Grand Nancy
- Orléans Métropole
- Tours Métropole Val de Loire
- Saint-Etienne Métropole
- Métropole Toulon-Provence-Méditerranée
- Clermont-Auvergne Métropole



SOURCES : DGI, 2016, IGN GEOPLA, 2015 • RÉALISATION : CGET/ST/CELLULE CARTO, AG, KH • 2018

Au 1^{er} janvier 2018, 22 métropoles pour renforcer l'alliance des territoires



Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1^{er} janvier 2017



Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1^{er} janvier 2018

Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier Méditerranée, Grand Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Grand Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg et Toulouse

Clermont Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Metz Métropole, Orléans Métropole, Toulon Provence Méditerranée et Tours Métropole

Source : Site du CGET

N°4 : QU'EST-CE QU'UNE MÉTROPOLE AU SENS DU TEXTE EN VIGUEUR ?

Selon l'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales, une métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe plusieurs communes "d'un seul tenant et sans enclave", qui s'associent au sein d'"un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion".

La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport ainsi que de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire.

Constitué sur la base du volontariat, le statut de métropole est accessible aux ensembles de plus de 400 000 habitantes et habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitantes et habitants. Chaque communauté d'agglomération, à partir de ce seuil, peut faire sa demande afin de devenir une métropole. La décision est prise ensuite sur décret. À sa création, la métropole se substitue de plein droit à toutes les intercommunalités existantes.

N°5 : ÉLÉMENTS SUR LES EVOLUTIONS DE L'URBANISME EN FRANCE

La composition urbaine des métropoles françaises s'est constituée au fil des siècles, sur des temps longs. Bordeaux, Nantes, Lyon ou encore Lille illustrent bien l'évolution des formes urbaines qui se succèdent, parfois se mêlent, participant à la richesse de la ville, à sa diversité :

La ville médiévale (X-XI^{ème} siècle) possède un centre historique, issu d'un tissu spontané. Le tracé des villes y est globalement sinueux, les voies sont étroites, l'emprise au sol est proche de 90 % à 100 %. Les immeubles sont relativement hauts. Les espaces publics, assez restreints, sont dévolus aux fonctions culturelles et commerciales. D'une manière générale la mixité des fonctions y était assurée naturellement à cette époque.

La ville moderne (XVIII^{ème} siècle) bénéficie d'espaces libres de premier choix qui ne sont plus des lieux utilitaires mais deviennent des lieux de promenade ; des jardins bordés d'arbres d'alignement apparaissent, mais les îlots restent très construits. On observe un premier desserrement avec des cœurs d'îlot plus aérés et un Coefficient d'Emprise au Sol avoisinant 70 à 80 %.

Le quartier résidentiel (fin du XVIII^{ème} siècle – XIX^{ème} siècle), plus éloigné du cœur historique, est conçu en lotissements et est précurseur des formes urbaines pavillonnaires. Le tissu est beaucoup moins dense avec des propriétés bourgeoises qui s'implantent sur de grandes parcelles où l'espace libre est consacré aux jardins et les vides dominent les pleins au sein des îlots (Coefficient d'occupation au sol de 20 à 30%). Ce type d'urbanisation de plus en plus éloignée du centre-ville, préfigure la monofonctionnalité des futures opérations de lotissements assimilés aujourd'hui à des cités-dortoirs ; phénomène renforcé à la fin du XIX^{ème} siècle, avec l'urbanisation des nouveaux quartiers aux abords des gares et l'arrivée du chemin de fer, en dehors des centres anciens.

À partir du XX^{ème} siècle, deux types de modèles émergent : la vision futuriste de l'urbanisme progressiste et la vision nostalgique de l'urbanisme culturaliste :

La première fait table rase de la ville ancienne : Ce modèle préconise l'abolition de la rue et du tissu urbain et vise la sectorisation des quatre activités « travailler, habiter, se divertir et de se déplacer ». La fonctionnalité passe avant l'urbanité. Le bâti est conçu comme une série d'objets posés dans un grand parc ou sur une dalle, les immeubles sont des machines à habiter verticales et denses, où les méthodes de standardisation, de construction sont expérimentées.

Après-guerre, l'urbanisme d'État, devant un besoin grandissant et urgent de construire des logements, va généraliser ce courant avec la réalisation d'opérations à grande échelle, l'industrialisation de la construction guidée par les chemins de grue. Les grands ensembles voient le jour à l'extérieur de la "Ville Centre" et sans lien avec elle.

Une vision plus nostalgique d'un urbanisme culturaliste apparaît, montrant l'intérêt que la ville du futur se fonde sur son histoire urbaine.

Annexes

Ce modèle se base sur une approche culturelle et esthétique de la ville traditionnelle. Une grande importance est attribuée au site d'origine, à ses atouts, ses points faibles, à l'espace public et plus globalement, à l'urbanité. Chaque bâtiment est différent, l'idée du prototype et de la standardisation est proscrite.

Ce modèle est parfois critiqué pour son passéisme apparent alors qu'il peut apporter des réponses à des enjeux contemporains et notamment aux évolutions de la société.

N°6 : DES VISIONS STRATÉGIQUES

Quelques grandes villes, devenues métropoles, se sont transformées grâce à la vision stratégique sur le long terme de certains élus :

Paris a connu des reconstructions successives sur elle-même. Toutefois, la croissance démographique de la capitale durant le XVIII^{ème} siècle et au début du XIX^{ème} siècle, a provoqué une importante densification du centre de la ville. L'étroitesse des rues entrave la circulation (en 1851 à Paris, circulent plus de 60 000 voitures et la longueur cumulée des rues de la ville atteint 500 kilomètres) tandis que les maisons accueillent une population pauvre, ce qui contribue à entretenir une insalubrité dénoncée par les hygiénistes. Selon les conceptions de l'époque, le lacs des rues étroites et la hauteur des maisons gênent la circulation de l'air et empêchent la dispersion des miasmes porteurs de maladies. Les catégories sociales favorisées tendent de plus en plus à quitter ces quartiers pour s'installer un peu plus loin dans les faubourgs du Nord et de l'Ouest. C'est à ce processus de paupérisation du centre, avec la dangerosité politique qui l'accompagne, que Napoléon III et le Baron Haussmann, alors Préfet de Paris, vont s'attacher à remédier.

Le projet a couvert tous les domaines de l'urbanisme, aussi bien au cœur de Paris que dans ses quartiers extérieurs : nouvelles rues et nouveaux boulevards, réglementation sur les façades, espaces verts, mobilier urbain, égouts et réseaux d'adduction d'eau, équipements et monuments publics dont les grandes gares parisiennes.

Rennes : Edmond Hervé a été élu Maire de Rennes en 1977 et Président du district de Rennes, devenu par la suite la communauté d'agglomération Rennes Métropole. Il a permis une nouvelle dynamique et une politique urbaine novatrice pour l'époque, fondées entre autres sur des politiques de mixité sociale, de soutien à la culture, d'écologie et de développement des transports en commun (le métro rennais automatisé – VAL – est programmé à cette époque). En près de trente ans, Rennes a pris un visage moderne, plus attractif, ce qui lui permet d'être régulièrement classée par des magazines spécialisés parmi les villes les plus agréables à vivre.

Lille : Pierre Mauroy, Maire de Lille entre 1973 et 2001, est considéré comme « l'homme qui a changé la ville ». Après avoir réhabilité le quartier du « Vieux Lille », longtemps délaissé, il a initié avec son équipe, la création du nouveau quartier Euraille. *"Sur la couverture d'un supplément au « Journal de Lille » en 2001, Mauroy apparaît en premier plan avec pour toile de fond, non pas le beffroi mais la tour du Crédit Lyonnais de l'architecte Christian de Portzamparc devenue, en quelque sorte, le nouvel idéogramme de la ville"*, comme le note Maryvonne Prévôt dans la Revue du Nord.

Précurseur en ce domaine, Pierre Mauroy avait la vision d'une société où seraient valorisés les loisirs, les technologies nouvelles, la culture; *"la vision d'un espace où seraient privilégiées les relations entre les métropoles de poids européen et ce qu'on pourrait appeler un urbanisme de flux"*.

Il anticipait, pensait « développement » en partenariat avec les entreprises locales réunies au sein de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Lille-Roubaix-Tourcoing, l'Agence de Promotion Internationale de la Métropole (APIM), ou le

Comité Grand-Lille, en mettant en valeur les concepts de métropolisation et de gouvernance métropolitaine.

Le projet EuraLille incarne, selon Rem Koolhaas (architecte urbaniste), *"la volonté de bâtir un nouveau « chapitre » de l'histoire urbaine de Lille où s'affichent un engouement pour la « modernité » et les « technologies », la transposition dans le champ du projet urbain du scientific management et du projet d'entreprise ou bien encore, la valeur thérapeutique accordée à un espace censé devenir le « lieu et le vecteur de redéploiement de l'activité économique de la métropole lilloise et de la région Nord-Pas-de-Calais »"*.

N°7 : DYNAMISME MIGRATOIRE DES MÉTROPOLES ET ÉCHANGES AVEC LES AUTRES TERRITOIRES

Le rapport 2018 de l'observatoire des territoires du Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET) comprend un zoom consacré aux dynamismes migratoires des métropoles. Celui-ci note que *"à l'Ouest et au Sud", les échanges régionaux et nationaux compensent la perte de population liée à la périurbanisation*".

Sur 22 métropoles, 14 sont en déficit migratoire en 2014. Le processus de périurbanisation (c'est-à-dire l'extension des agglomérations urbaines à leur périphérie) leur fait toutes perdre davantage d'habitantes ou d'habitants qu'elles n'en gagnent du fait des échanges migratoires avec le reste de leur aire urbaine.

Toutefois, sept métropoles (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Lyon et Clermont-Ferrand) attirent davantage d'habitantes et d'habitants qu'elles n'en perdent au jeu des échanges migratoires avec le reste de leur région et avec le reste du pays.

Neuf métropoles attirent plus d'habitantes et d'habitants en provenance de leur région qu'elles n'en perdent mais connaissent un déficit migratoire dans leurs échanges avec le reste de la France. Elles se situent pour la plupart dans le quart nord-est de l'hexagone (Lille, Rouen, Metz, Nancy, Strasbourg, Tours; Orléans, Dijon). **S'y ajoute, à l'Ouest, Brest**, qui capte moins que Rennes, les flux venus de l'extérieur de la Bretagne. Les neuf métropoles de cette catégorie présentent un déficit migratoire : *"leur attractivité régionale leur permet d'atténuer mais pas de compenser leur manque d'attractivité au plan national, renforcé par la périurbanisation, qui leur fait perdre des habitants au profit de leur couronne"*.

Paris, Aix-Marseille et Nice perdent plus d'habitantes et d'habitants qu'elles n'en gagnent tant au plan régional qu'au plan national. *"Grenoble et Saint-Etienne sont en déficit migratoire global (...), quand la métropole de Toulon conserve un excédent migratoire."*¹⁸⁴.

N°8 BIBLIOGRAPHIE

Luc Belot, député, *De la smart city au territoire d'intelligence(s)*, rapport au Premier ministre, 2017.

CAS, *Vieillesse et espace urbain: comment la ville peut-elle accompagner le vieillissement en bonne santé des aînés ?*, note d'analyse n°323, 2013.

Cour des Comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'État*, 2013.

CESE, avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*, rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier, 2019.

CESE, Avis *L'agriculture urbaine, un outil déterminant pour les villes durables*, rapporté par Etienne Gangneron et Pascal Mayol, 2019.

CESE, avis *Climat-énergie : la France doit se donner les moyens*, *Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval, 2019.

CESE, avis *Avant-projet de loi d'orientation des mobilités*, rapporté par Bruno Duchemin, 2018.

CESE, avis *Favoriser la pratique sportive*, rapporté par Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot, 2018.

CESE, avis *Tourisme et numérique*, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wagner, 2017.

CESE, avis *Comment accélérer la transition énergétique ? avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LCETV)* rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval, 2017.

CESE, avis *Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne* rapporté par Michèle Nathan, 2016.

CESE, avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux?*, rapporté par Guillaume de Russé, 2015.

CESE, avis *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, rapporté par Antoine Bonduelle et Jean Jouzel, 2014.

CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguier, 2013.

CESE, avis *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet, 2013.

CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada, 2014.

CESE, avis *Métropoles et structuration du territoire*, rapporté par Jean-Claude Bury, 2003.

CESE, avis et rapport *Evènements culturels et développement local*, rapporté par Philippe Dechartre, 1998.

CESER de Bretagne, étude *Les dynamiques territoriales de Bretagne en question*, rapportée par Alain Laplanche et Jacques Uguen, 2013.

CESER Bourgogne-Franche-Comté, avis *Dynamiques territoriales, quelles combinaisons gagnantes*, rapporté par Annick Guyénot, 2017.

CGET, *Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux*, rapport 2018 de l'Observatoire des territoires, 2019.

CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes - Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, mars 2018.

CGET, *Regards sur les territoires: population, conditions de vie, éducation, emploi transfrontalier*, rapport 2017 de l'Observatoire des territoires, 2018.

CGET et France Stratégie, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinant*, Cécile Altaber et Boris le Hir, Note d'analyse, 2017.

CGET, *Emploi et territoires*, rapport de l'Observatoire des territoires 2016, 2017.

CGET, *Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales*, fiche d'analyse de l'observatoire des territoires, 2017.

CGET, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : territoires productifs, territoires résidentiels: quelles interactions ?*, Laurent Davezies et Magali Talandier, collection Travaux n°19, La Documentation française, 2014.

Comité de suivi de la loi Dalo, *Bilan chiffré du droit au logement opposable : 2008-2016*, n°11, 2017.

Conseil d'analyse économique, *Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire*, Philippe Askenazy et Philippe Martin, Note n°20, 2015.

DATAR, *Quelles métropoles en Europe? Des villes en réseau*, de Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblatt, La Documentation Française, 2012.

DATAR, *Les villes européennes : éléments de comparaison*, Céline Rozenblatt et Patricia Cicille, La Documentation Française, 2003.

Défenseur des Droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, rapport, 2019.

FNAU, France urbaine, AdCF, CGET, *Métroscope : 50 indicateurs clés pour les métropoles*, 2017.

France stratégie, le CGET et l'institut Caisse des dépôts et consignations pour la recherche, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto et Luc Tessier, rapport de recherche, 2016.

INSEE, *Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles*, Vincent Vallès, INSEE Première, n°1729, 2019.

INSEE, *Entre 2014 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française*, Vincent Vallès, INSEE Focus n°138, 2018.

INSEE, Dossier : *Une concentration spatiale accrue des diplômés dans les grandes agglomérations*, Insee Références, édition 2016.

INSEE, *Les entreprises en France, édition 2016*, INSEE Références, 2016.

INSEE, *Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains*, Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi, Lucile Cros, INSEE première n°1552, 2015.

INSEE, *Analyse fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines*, notice explicative, 2015.

INSEE, *La France dans l'Union européenne*, INSEE Références Edition 2014.

INSEE, *Un maillage du territoire français 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines*, INSEE Première n°1333, 2011.

INSEE, *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010: 95 % de la population vit sous l'influence des villes*, Chantal Brutel et David Lévy, INSEE Première n°1374, 2011.

Daniel Labaronne, Patrice Joly, Pierre Jarlier, Cécile Gallien, Dominique Dhumeaux, *Ruralités: une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural*, rapport, juillet 2019.

Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport annuel*, 2015.

POPSU, *De la technopole à la métropole? L'exemple de Grenoble*, sous la direction de Gilles Novarine et Natacha Seigneur et, conclusion d'Alain Bourdin, 2015.

POPSU, *La métropole fragile*, sous la direction d'Alain Bourdin, Editions Le Moniteur, collection POPSU, 2015.

Sénat, *La revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs* sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin, rapport d'information, 2017.

SESGARE Grand Est, *7,2 % de la population du Grand-est habitent en QPV*, Note rapide n°2, 3 mars 2018.

Marion Bigay, Thibault Devillard, Lola Perez Inigo, Juliette Sainclair, tutrice Sarah Russel, *Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local, analyse comparée des systèmes de Lille, Nantes et Toulouse*, Sciences Po école urbaine, étude réalisée pour le compte de l'ADGCF, de l'APVF et l'AdCF avec le soutien de la CDC, 2017.

Jean Blaise et Jean Viard, *Remettre le poireau à l'endroit*, Éditions de l'Aube, 2015.

Fernand Braudel, *L'identité de la France Tome II, Les Hommes et les Choses*, Champs Flammarion, 1990.

Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?*, revue de l'OFCE n° 143, 2015.

Alain Bourdin, *Être métropole dans un monde incertain*, PUCA, les conférences POPSU, 2017.

Laurent Davezies et Thierry Pech, *La nouvelle question territoriale*, note pour Terra Nova, 2014.

Laurent Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012.

Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008.

Jean-Claude Driant, *Les politiques de logement en France*, les études de La Documentation française, 2015.

Georges Duby, *L'Europe au Moyen Âge*, Champs Flammarion, 1984.

Laurent Jacotey, article *Dijon : une métropole intelligente et connectée*, in EdenMag, n°6, avril 2019.

Eloi Laurent (rapport dirigé par), *Vers l'égalité des territoires ?*, *Dynamiques, mesures, politiques*, 2013.

Christine Liefoghe, Dominique Mons et Didier Paris (sous la direction de), *Lille, métropole créative ? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires*, sous la direction de, Ed Septentrion, 2016.

Michel Lussault, article *Smart city, un imaginaire urbain*, in TDC n°115, Des villes et des hommes, Canopé éditions, mai 2018.

Jacques Monod et Philippe de Castelbajac, *L'aménagement du territoire*, Que sais-je PUF, 2010.

Jean-Marc Offner, *Métropoles invisibles : les métropoles au défi de la métropolisation*, les conférences POPSU, 2018.

Frédéric Santamaria, *Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ?*, Norois n°223, 2012.

Pierre Veltz, *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, 2000.

Pierre Veltz, *La France des territoires, défis et promesses*, éditions de l'Aube, 2019.

N°9 TABLE DES SIGLES

ACCIM	Association des chambres de commerce et d'industrie métropolitaines
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADT	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
AMVAP	Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
AP-HP	Assistance publique-Hopitaux de Paris
AUDIAR	Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CC	Conseil citoyen
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CFM	Cadres des fonctions métropolitaines
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'Egalité des territoires
CHU	Centre hospitalier universitaire
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
DALO	Droit au logement opposable (Loi)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DROM	Département et Région d'Outre-mer
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESAFRI	Enseignement supérieur, apprentissage, formation, recherche, innovation (schéma)
FSL	Fonds de solidarité au logement
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFSTTAR	Institut français des sciences et des technologies des transport, de l'aménagement et des réseaux
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IUT	Institut universitaire de technologie
JO	Jeux Olympiques
LOF	Loi d'orientation foncière
MAPTAM	Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Loi)

MEL	Métropole EuraLille
NEET	<i>Not in Education, Employment, or Training</i>
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (Loi)
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OMS	Organisation mondiale de la santé
PACA	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PDM	Plan des mobilités
PDU	Plan de déplacement urbain
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
POPSU	Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SERL	Société d'équipement de la région de Lyon
SIEPURG	Syndicat intercommunal pour l'étude des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise
SPL	Société publique locale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation
STS	Section de technicien supérieur
TVB	Trame verte et bleue
UC	Unité de consommation
ZUS	Zone urbaine sensible
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

N°10 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ CGET et France stratégie: "Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinant" Cécile Altaber et Boris Le Hir (2017).

² Métroscope, "50 indicateurs clés pour les métropoles" (2017), p. 30.

³ Comité de suivi de la loi Dalo : "Bilan chiffré du droit au logement opposable : 2008-2016", n°11 (2017), p. 9 et 10.

⁴ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport annuel 2015 p.16.

⁵ Note rapide SESGARE Grand Est n°2 : "7,2 % de la population du Grand-est habitent en QPV", 3 mars 2018.

⁶ CESE, avis Favoriser la pratique sportive, rapporté par Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot (2018) et Cour des Comptes, Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'Etat (2013).

⁷ INSEE Les entreprises en France, édition 2016, INSEE Références, p. 32.

⁸ CESE, Avis L'agriculture urbaine, un outil déterminant pour les villes durables (2019).

⁹ Audition d'Hugo Bevert, du CGET, devant la section et étude Dynamiques de l'emploi dans les métropoles et les territoires environnants réalisée par Cécile Altaber et Boris Le Hir (2017).

¹⁰ Rapport Ruralités: une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural, Daniel Labaronne, Patrice Joly, Pierre Jarlier, Cécile Gallien, Dominique Dhumeaux, (juillet 2019), p. 11.

¹¹ Audition de Laurence Fortin, vice-présidente de Régions de France et vice-présidente de la région Bretagne.

¹² Audition de Charles-Eric Lemaignan, le 3 avril 2019.

¹³ Luc Belot, député, rapport au Premier ministre De la smart city au territoire d'intelligence(s) (2017).

¹⁴ Défenseur des Droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics 2019, p. 14 et 15.

¹⁵ Cf. avis Fractures et transitions : réconcilier la France, rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier ((2019), avis Tourisme et numérique, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier (2017) p. 25, avis Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne rapporté par Michèle Nathan (2016), avis Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux?, rapporté par Guillaume de Russé (2015), p. 28, avis La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?, rapporté par Paul de Viguier, (2013), p. 3.

¹⁶ Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, (2019), op. cit.

¹⁷ CESE, avis et rapport Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?, rapporté par Guillaume de Russé (2015), p. 50.

¹⁸ Métroscope, 50 indicateurs clés pour les Métropoles françaises", (2017) p.26.

¹⁹ Il est à noter que la Secrétaire d'Etat Emmanuelle Wargon a lancé, le 4 juin 2019, une série de groupes de travail réunissant une quarantaine de parties prenantes, autour de cette question de la mobilisation des friches urbaines pour un aménagement raisonné.

²⁰ CGET Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux, p. 78 à 80, op. cit.,

²¹ CESE, avis L'adaptation de la France au changement climatique mondial, rapporté par Antoine Bonduelle et Jean Jouzel (2014), p. 18.

²² CESE, avis Comment accélérer la transition énergétique ? avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LCETV) rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval (2017), p. 27.

²³ CESE, avis Climat-énergie : la France doit se donner les moyens, rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval (2019), p. 53.

²⁴ Georges Duby, "L'Europe au Moyen Âge", Champs Flammarion, 1984, p. 104 et 105.

²⁵ Jean Blaise et Jean Viard: "Remettre le poireau à l'endroit", Editions de l'Aube, (2015), p. 35.

²⁶ Fernand Braudel "L'identité de la France", Tome II, Les Hommes et les Choses, Champs Flammarion, (1990) p. 221.

²⁷ Audition d'Hugo Bevert, directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires, ainsi que de Mme Cécile Altaber CGET.

²⁸ Jacques Monod et Philippe de Castelbajac, "L'aménagement du territoire", Que sais-je PUF (2010), p. 55.

²⁹ INSEE "La France dans l'Union européenne", Coll INSEE Références Edition 2014, p. 136.

³⁰ CESE, avis "Métropoles et structuration du territoire", rapporté par Jean-Claude Bury (2003), p. 17.

³¹ Pierre Veltz: "Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel", PUF (2000).

³² Audition de Mme Laurence Fortin, vice-présidente du conseil régional de Bretagne, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France le 17 avril 2019.

³³ Audition de Gérard-François Dumont par la section le 13 02 2019.

³⁴ Jean Gottman, géographe français inventeur du concept de Mégalopole, in "Quelles métropoles en Europe? Des villes en réseau", de Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblat, DATAR (2012), p. 14 et 90.

³⁵ CESE, avis "Métropoles et structuration du territoire", rapporté par Jean-Claude Bury (2003), p. 3.

³⁶ Alain Bourdin, Être métropole dans un monde incertain, PUCA, les conférences POPSU (2017), p. 10.

³⁷ Idem, p. 11.

³⁸ Audition par la section d'Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au CGET, le 6 03 19.

³⁹ Cf. INSEE notice explicative : Analyse fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines (2009) et évolutions de leurs effectifs de 2009 à 2015.

⁴⁰ Jean-Marc Offner, "Métropoles invisibles: les métropoles au défi de la métropolisation", les conférences POPSU (2018), p. 9.

⁴¹ INSEE Première n°1333 "Un maillage du territoire français 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines" (janvier 2011).

⁴² INSEE Première n°1374 "Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010: 95 % de la population vit sous l'influence des villes", Chantal Brutel et David Lévy (octobre 2011).

⁴³ Céline Rozenblatt et Patricia Cicille "Les villes européennes : éléments de comparaison", La Documentation Française (DATAR) 2003."

⁴⁴ Rapport "Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau, Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblatt, DATAR, La Documentation Française, (2012), p. 32.

⁴⁵ Vincent Vallès, INSEE Focus n°138, "Entre 2014 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française", (décembre 2018).

⁴⁶ La liste des 22 métropoles françaises au 1er janvier 2019 figurera en annexe.

⁴⁷ CGET et France stratégie : "Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants", Cécile Altaber et Boris Le Hir (2017).

⁴⁸ Source : site de coordination nationale des conseils de développement "comment sont désignés les membres du conseil de développement ?".

⁴⁹ Audition d'Hugo Bévort, directeur des stratégies territoriales du CGET, devant la section de l'Aménagement durable des territoires.

⁵⁰ CGET, Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales, fiche d'analyse de l'observatoire des territoires, 2017.

⁵¹ FNAU, AdCF, France Urbaine, CGET, Métroscopes - 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises, juin 2017, p. 51.

⁵² Insee Références, édition 2016 - Dossier : Une concentration spatiale accrue des diplômés dans les grandes agglomérations.

⁵³ Paris, Lille, Rouen, Nancy, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Nice, Aix-Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes et Brest.

⁵⁴ FNAU, AdCF, France Urbaine, CGET, Métroscopes -50 indicateurs clés pour les métropoles françaises, juin 2017, p. 52.

⁵⁵ Idem, p. 54.

⁵⁶ INSEE Focus n°138, Vincent Vallès : "entre 2011 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française" (décembre 2018).

Cette tendance au ralentissement de l'accroissement de la population française se poursuit : le nombre d'enfants par femme est passé à 1,87 en 2018 et le nombre de bébés nés en France à 758 000 en 2018, tandis que celui des décès augmente à 614 000 en 2018. Les chiffres 2011 et 2016 sont cités plutôt que ceux de 2018 pour des raisons d'homogénéité dans la période d'observation. Cf. INSEE première n°1385, Anne Pla et Catherine Beaumel "Bilan démographie 2011 : la fécondité reste élevée" (janvier 2012), INSEE première n°1630, Vanessa Bellamy et Catherine Beaumel, "Bilan démographique 2016 : à nouveau en baisse, la fécondité atteint 1,93 enfant par femme en 2016" (janvier 2017) et INSEE première n° 1730

⁵⁷ Sylvain Papon et Catherine Beaumel, "Bilan démographique 2018, la fécondité en baisse depuis quatre ans" (janvier 2019).

⁵⁸ INSEE Focus n°138.

⁵⁹ INSEE Première, n°1729, Vincent Vallès : "démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles (janvier 2019).

⁶⁰ INSEE Première, n°1729, op. cit. (janvier 2019).

⁶¹ CGET, Rapport de l'Observatoire des territoires 2018 du CGET, op. cit. p. 31.

⁶² Cf. Philippe Askenazy et Philippe Martin "Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire", Note du Conseil d'analyse économique n°20 (2015) : "Une politique territoriale visant à maximiser la dynamique de croissance d'un pays doit () favoriser la concentration des activités dans les métropoles en investissant dans la lutte contre les effets de congestion" (p. 1). V. aussi Laurent Davezies et Thierry Pech, La nouvelle question territoriale, note de la Fondation Terra Nova, p. 1, dont la position s'inscrit dans une logique voisine.

⁶³ Cf. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, "La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?", revue de l'OFCE, 143, (2015).

⁶⁴ CESER de Bretagne, étude Les dynamiques territoriales de Bretagne en question, rapportée par Alain Laplanche et Jacques Uguen (2013).

⁶⁵ Le nombre de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 18 ans est passé en France de 880 000 à 1,7 million entre 1990 et 2015, soit respectivement 12 % et 22 % du nombre des familles avec au moins un enfant de moins de 18 ans, source INED et INSEE recensement de la population.

⁶⁶ Pierre Veltz, audition devant la section le 27 février 2019.

⁶⁷ Jacques Thisse, professeur émérite d'économie à l'université catholique de Louvain, et Jean Cavailhès, chercheur à l'INRA, contribution "Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?" in Rapport Vers l'égalité des territoires ?, Dynamiques, mesures, politiques, dirigé par Eloi Laurent, p. 388 et 389.

⁶⁸ Gérard-François Dumont, audition devant la section le 13 février 2019.

⁶⁹ Audition de Pierre Goguet et de Jean-Luc Heimburger, le 6 mars 2019."

⁷⁰ Site du CGET "Métropoles : des métropoles au cœur de l'innovation et de la coopération territoriales", <https://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>

⁷¹ Laurent Davezies et Thierry Pech, La nouvelle question territoriale, note pour Terra Nova (2014), p. 8.

⁷² Laurent Davezies et Thierry Pech, La nouvelle question territoriale, op. cit. p. 5 et tableau p. 10.

⁷³ Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, "La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?" Revue de l'OFCE, 143 (2015).

⁷⁴ EconomiX, Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto et Luc Tessier "Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants, rapport de recherche pour France stratégie, le CGET et l'institut CDC pour la recherche Caisse des Dépôts, 2016, p. 9.

⁷⁵ FNAU, ADCF, France urbaine, CGET, "Métroscope, 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises" (juin 2017) p. 30.

⁷⁶ EconomiX, Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants, op. cit. p. 35.

⁷⁷ Métroscope "50 indicateurs clés pour les métropoles françaises" (2017), op. cit. p. 21.

⁷⁸ Observatoire des territoires du CGET, "Emploi et territoires", rapport de l'Observatoire des territoires 2016, p. 23 et 24.

⁷⁹ Audition de Gérard-François Dumont par la section.

⁸⁰ Audition de Philippe Grosvalet par la section.

⁸¹ Observatoire des territoires du CGET, "Emploi et territoires" (2016), op. cit., p. 24 et 25.

⁸² Cf. "Métroscope 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises", p. 30.

⁸³ Cf. "Métroscope 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises", p. 30.

⁸⁴ CESE, Avis Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence, rapporté par Jean-Pierre Duport, p. 5.

⁸⁵ Audition de Pierre Veltz par la section.

⁸⁶ Source : "De la technopole à la métropole? L'exemple de Grenoble", sous la direction de Gilles Novarine et Natacha Seigneuret, conclusion d'Alain Bourdin, Popsu (2015), p.222.

⁸⁷ Ce point s'appuie sur le chapitre " Le parc de logements" du Rapport 2017 de l'Observatoire des territoires du CGET, Regards sur les territoires: population, conditions de vie, éducation, emploi transfrontalier p. 80 à 97.

⁸⁸ Idem, p. 88.

⁸⁹ Métroscope, "50 indicateurs clés pour les Métropoles françaises", p. 25, données relatives à la période 2010-2014.

⁹⁰ CGET, Rapport 2017 de l'Observatoire des territoires, p. 90.

⁹¹ Métroscope, "50 indicateurs clés pour les Métropoles françaises", p.26.

⁹² CGET Rapport de l'Observatoire des territoires 2017, p. 91, par EPCI périmètre au 1er janvier 2016, données notaires, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017.

- ⁹³ Métroscope, "50 indicateurs clés pour les Métropoles françaises", p. 36.
- ⁹⁴ CGET Rapport de l'Observatoire des territoires 2017, p. 92.
- ⁹⁵ Entretien avec Olivier Carré, maire d'Orléans, pour l'avis du CESE Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires, rapporté par Isabelle Roudil, (2017), p. 34.
- ⁹⁶ Comité de suivi de la loi Dalo : "Bilan chiffré du droit au logement opposable : 2008-2016", p.n°11 (2017), p. 9 et 10.
- ⁹⁷ INSEE première n°1552 Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi, Lucile Cros "Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains", (juin 2015).
- ⁹⁸ Métroscope, "50 indicateurs clés pour les Métropoles françaises", p. 36.
- ⁹⁹ CF. Stéphanie Vermeersch, Lydie Launay, Eric Charmes avec la collaboration de Marie-Hélène Bacqué, Quitter Paris : les classes moyennes entre centres et périphéries, (2018), p.5 à 27 et 163 à 175.
- ¹⁰⁰ Julien Damon Les classes moyennes Que Sais-je, PUF (2013), p. 20 à 22. Dans "Quitter Paris : les classes moyennes entre centres et périphéries" centré sur les "classes moyennes franciliennes", celles-ci sont définies comme "les ménages dont les revenus se situent, à l'échelle de l'Île-de-France, entre la médiane (22 180€ de revenu disponible annuel par unité de consommation en 2012 et la limite du 9ème décile, soit 46 108 €)".
- ¹⁰¹ Quitter Paris : les classes moyennes entre centres et périphéries, op.cit.
- ¹⁰² CGET Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux, p. 78 à 80, op. cit.,
- ¹⁰³ Données communiquées par Hélène Jacquot-Guimbal, directrice générale de l'IFSTTAR, en préparation d'un entretien avec les rapporteurs.
- ¹⁰⁴ Source INED et INSEE recensement de la population.
- ¹⁰⁵ INSEE Première n°1552 Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi, Lucile Cros "Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains", (juin 2015).
- ¹⁰⁶ Jean-Claude Driant, "Les politiques de logement en France"(2015) p. 24, source INSEE, Enquêtes Logement.
- ¹⁰⁷ CESE, avis Le logement autonome des jeunes, rapporté par Claire Guichet (2013).
- ¹⁰⁸ Source Métroscope: 50 indicateurs clés pour les métropoles, p. 39.
- ¹⁰⁹ Bâtir une ville pour tous les âges, p. 15.
- ¹¹⁰ CESE, avis Projet de loi d'orientation relatif de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014), p. 27.
- ¹¹¹ CAS, note d'analyse n°323 : "Vieillesse et espace urbain: comment la ville peut-elle accompagner le vieillissement en bonne santé des aînés ?" (2013), p. 4.
- ¹¹² CESE, avis Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement (2014), p. 25.
- ¹¹³ François Béguin article "A Paris, le prix du logement freine les vocations", Le Monde du jeudi 16 mai 2019, p. 10.
- ¹¹⁴ La métropole fragile, sous la direction d'Alain Bourdin, Editions Le Moniteur, collection POPSU, (2015) p. 12.
- ¹¹⁵ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport annuel 2015, p. 16.
- ¹¹⁶ Note Rapide SESGARE Grand Est - n°02 " 7,2 % de la population du Grand Est habitent en QPV 3 mars 2018.
- ¹¹⁷ INSEE Les entreprises en France, édition 2016 - INSEE Références, p. 32.
- ¹¹⁸ Sénat, sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin, rapport d'information la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs (2017), p. 8.
- ¹¹⁹ Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, Pierre-Mathieu Emmanuel, Julien Munch, Camille Freppel, Pierre Narring et Jean-Paul le Divenah.
- ¹²⁰ Olivier Razemon, Comment la France a tué ses villes (2016) p. 26.
- ¹²¹ Audition de Laurent Hénart par la section le 13 mars 2019.
- ¹²² Audition de Laurent Hénart par la section le 13 mars 2019.
- ¹²³ ONPV, rapport annuel 2018, p. 112.
- ¹²⁴ Audition de Philippe Grosvalet par la section le 13 mars 2019.
- ¹²⁵ Site de Nantes Métropole.
- ¹²⁶ Source : Marie-Christine Zélem, revue Ecologik, octobre et novembre 2017.

- ¹²⁷ Site de Lille Métropole.
- ¹²⁸ The 2017 Copenhagenizeindex.
- ¹²⁹ Source Enquête Paris en selle, https://parisenselle.fr/baromètresdes_villes_cyclables.
- ¹³⁰ Eléments communiqués par l'IFSTTAR en préparation d'un entretien de Mme Jacquot-Guimbal, directrice de l'IFSTTAR, avec la rapporteure et le rapporteur.
- ¹³¹ Laurent Jacotey, article « Dijon : une métropole intelligente et connectée », in EdenMag, n°6 avril 2019.
- ¹³² Michel Lussault, article "Smart city" un imaginaire urbain", in TDC n°115, Des villes et des hommes, Canopé éditions (mai 2018), p. 65 à 67.
- ¹³³ Luc Bélot, député, Rapport au Premier ministre sur l'avenir de la ville intelligente (2017).
- ¹³⁴ Cf. DGE, Memento du tourisme 2017, p. 132 à 136.
- ¹³⁵ CESE Tourisme et numérique, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier (2017) p. 95 et 96.
- ¹³⁶ Jean Blaise et Jean Viard, Remettre le poireau à l'endroit, livre d'entretiens avec Stéphane Paoli, éditions de l'Aube (2015). Extraits de propos de Jean Blaise p. 24 et 107.
- ¹³⁷ ONPV, rapport annuel 2018, p. 48.
- ¹³⁸ Extraits de propos de Jean Viard dans Remettre le poireau à l'endroit (2015), op. cit. p. 114.
- ¹³⁹ Lille, métropole créative ? nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires, sous la direction de Christine Liefoghe, Dominique Mons et Didier Paris, Ed Septentrion (2016) chapitre 10 " Des équipements culturels à la production des quartiers dans la métropole lilloise", Pauline Bosredon, Sophie Gravereau et Marie-Thérèse Grégoris, p. 277 à 311.
- ¹⁴⁰ Entretien de Jean Blaise avec la rapporteure et le rapporteur, le 7 mai 2019.
- ¹⁴¹ CESE, avis et rapport Evènements culturels et développement local, rapporté par Philippe Dechartre (1998), p. 203 et 204.
- ¹⁴² Extraits des propos de Jean Blaise et de Jean Viard dans Remettre le poireau à l'endroit (2015), p. 66 à 70.
- ¹⁴³ CESE, avis Tourisme et numérique, rapporté par Jean-Louis Cabrespines Régis Wargnier, p. 100.
- ¹⁴⁴ CESE, avis Tourisme et numérique, op. cit. p. 176 et 178.
- ¹⁴⁵ Métroscopes : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises (2017), op. cit. p. 57.
- ¹⁴⁶ Hervé Vieillard-Baron, Université de Paris 8, UMR LOUEST, pour Géoconfluences le 24 mars 2006.
- ¹⁴⁷ Michel Lussault, *Des ronds-points et de la condition périurbaine*, revue AOC, le 10 janvier 2019.
- ¹⁴⁸ Rapport annuel de l'ONPV, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires : d'importantes difficultés subsistent mais un rééquilibrage semble à l'œuvre*, 2018.
- ¹⁴⁹ Rapport de l'ONZUS, 2014.
- ¹⁵⁰ Hervé Vieillard-Baron, Université de Paris 8, UMR LOUEST, pour Géoconfluences le 24 mars 2006
- ¹⁵¹ Source : CGET.
- ¹⁵² Publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), *Regards croisés sur les villes moyennes : Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, mars 2018
- ¹⁵³ Données issues de la publication du CGET.
- ¹⁵⁴ Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, 223 | 2012, 13-30.
- ¹⁵⁵ Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noréis*, 223 | 2012, 13-30.
- ¹⁵⁶ Avis du Cese, « Fractures et Transitions : réconcilier la France », rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019.
- ¹⁵⁷ <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2019/01/10/25001-20190110ARTFIG00103-fiscalite-immigration-elites-decouvrez-les-premieres-doleances-du-grand-debat.php>
- ¹⁵⁸ Hervé Vieillard-Baron, Université de Paris 8, UMR LOUEST, pour Géoconfluences le 24 mars 2006.
- ¹⁵⁹ Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses (Seuil) et La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale* (2012), p. 56 à 60.
- ¹⁶⁰ Laurent Davezies et Magali Talandier "L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : territoires productifs, territoires résidentiels: quelles interactions", CGET, collection Travaux n°19, La Documentation française (2014).
- ¹⁶¹ Entretien de Magali Talandier, économiste, avec la rapporteure et le rapporteur, 3 avril 2019.

¹⁶² Cécile Altaber et Boris Le Hir, étude Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants, CGET et France stratégie (2017). Cf. aussi EconomiX, Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto, Luc Tessier, "Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants", rapport de recherche pour France stratégie, le CGET, l'Institut CDC pour la Recherche Caisse des Dépôts (2016).

¹⁶³ EconomiX, Marc Brunetto, Denis Carré, Nadine Levratto, Luc Tessier, "Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants", (2016), p. 42 à 44, et Cécile Altaber et Boris Le Hir, Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants, (2017), p. 8 à 10.

¹⁶⁴ Audition d'Hugo Bevort.

¹⁶⁵ Audition d'Olivier Bouba-Olga.

¹⁶⁶ Audition de Pierre Veltz, le 27 février 2019.

¹⁶⁷ Entretien de Jean-Alain Mariotti, ancien président de la CCI d'Agen et de la section aménagement durable des territoires du CESE, avec la rapporteure et le rapporteur.

¹⁶⁸ Pierre Veltz, La France des territoires, défis et promesses, Éditions de l'Aube (2019), p. 100 à 104.

¹⁶⁹ Audition d'Olivier Landel délégué général de France urbaine par la section.

¹⁷⁰ Audition de Laurence Fortin, vice-présidente de Régions de France et vice-présidente de la région Bretagne.

¹⁷¹ Audition de Charles-Eric Lemaignan, le 3 avril 2019.

¹⁷² Audition de Laurence Fortin, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France.

¹⁷³ Audition de Charles-Eric Lemaignan, le 3 avril 2019.

¹⁷⁴ Audition d'Olivier Landel délégué général de France urbaine.

¹⁷⁵ Audition de Laurence Fortin, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France.

¹⁷⁶ Audition de Charles-Eric Lemaignan, le 3 avril 2019.

¹⁷⁷ Audition d'Olivier Landel, délégué général de France urbaine.

¹⁷⁸ Audition de Laurence Fortin, présidente de la Commission Aménagement du territoire de Régions de France.

¹⁷⁹ Audition d'Olivier Landel, délégué général de France urbaine, le 3 avril 2019.

¹⁸⁰ Alain Bourdin, De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble, Popsu (2015), op cit. p. 224.

¹⁸¹ CESER Bourgogne-Franche-Comté, avis Dynamiques territoriales, quelles combinaisons gagnantes, rapporté par Annick Guyénot (2017).

¹⁸² Pierre Veltz, La France des territoires, défis et promesses, éditions de l'Aube (2019), p. 103.

¹⁸³ Marion Bigay, Thibault Devillard, Lola Perez Inigo, Juliette Sainclair, tutrice Sarah Russeil, "Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local, analyse comparée des systèmes de Lille, Nantes et Toulouse, Sciences Po école urbaine, étude réalisée pour le compte de l'ADGCF, de l'APVF et l'AdCF avec le soutien de la CDC (2017)

¹⁸⁴ CGET, Rapport de l'observatoire des territoires 2018 "Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux", (2019), p. 30 et 31.

Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

LES AVIS DU CESE



Les parcs naturels régionaux : apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives

Alain Feretti

CESE 14

OCTOBRE 2018

LES AVIS DU CESE



Avant-projet de loi d'orientation des mobilités

Bruno Duchemin

CESE 15

NOVEMBRE 2018

LES AVIS DU CESE



Proposition de loi relative aux pré-enseignes

Patrick Molinoz et Sabrina Roche

CESE 11

AVRIL 2019

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES ETUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer

Jean-Louis Cabergniet
septembre 2019

Bureau des Prospectives
Commissariat général à l'égalité des territoires
La direction des territoires officiels

LES AVIS DU CESE



Cohésion et transitions : agir autrement

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2019

Christel Teyssedre et Hervé Le Boulter Le Quillec

CESE 12

SEPTEMBRE 2019

LES AVIS DU CESE



Responsabilité sociale des organisations (RSO) : dynamique européenne et outils internationaux

Philippe Saint-Aubin

CESE 13

OCTOBRE 2019

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411190024-001019 - Dépôt légal : octobre 2019

Crédit photo : Nicolas Depoutot



10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



La loi du 16 décembre 2010, puis plusieurs lois de décentralisation, ont abouti à la mise en place de 22 métropoles en France, avec divers statuts. Les métropoles ont des évolutions hétérogènes en termes de démographie et d'emploi. Certaines partagent leur dynamique de croissance avec les territoires voisins, d'autres moins. En raison de leur taille, de leur population et des activités économiques qui s'y déploient, elles sont au cœur d'enjeux urbanistiques, environnementaux et de mobilité majeurs.

Améliorer la coopération entre les métropoles et les autres territoires est un impératif. Le CESE formule, pour favoriser un développement durable et coordonné du territoire, s'appuyant notamment sur les métropoles, des préconisations articulées en cinq axes : celles-ci visent à améliorer la gouvernance pour mieux prendre en compte la diversité territoriale, à promouvoir un développement équilibré et à reconstruire une dynamique forte d'aménagement du territoire. Elles tendent aussi à favoriser un urbanisme pluriel, intégrant plus et mieux la dimension environnementale, ainsi qu'à organiser un développement coordonné de transports durables aux diverses échelles territoriales.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41119-0024

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152236-7



9 782111 522367



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*

www.ladocumentationfrancaise.fr