

# Les métropoles en France

## Du monopole au vitriol

BASTIEN BEZZON | GUILLAUME POUYANNE

Au cours des quinze dernières années, les métropoles ont connu leur heure de gloire. Cœur battant d'un dynamisme qui devait irriguer progressivement l'ensemble du territoire français par un effet de ruissellement, elles ont vu leur statut renforcé et leurs champs de compétences élargis par le législateur depuis 2010. C'était sans compter avec les ambitions et les atouts des territoires adjacents, non-métropolitains, qui ont su les faire valoir face à leurs parfois encombrantes voisines. Où en est le débat aujourd'hui ?

En posant la question « Le développement des métropoles : stop ou encore ? » le journal *Ouest-France* (6 mars 2022) soulevait une interrogation difficilement envisageable jusqu'à peu. En effet, les métropoles, apparues en 2010, constituaient des acteurs de premier ordre dans le dynamisme territorial et national et semblaient mériter de gagner en puissance. Leur mission principale était de rendre plus attractifs des ensembles urbains de 465 000 habitants et plus. Promues comme des modèles, le développement

prioritaire des métropoles semble aujourd'hui remis en cause. En effet, si l'apport économique et innovant des métropoles est reconnu, les critiques sont acerbes au sujet du logement et du cadre de vie. Pire, le contre-modèle de la France non-métropolitaine redevient attractif : l'échappée métropolitaine est rattrapée par le peloton.

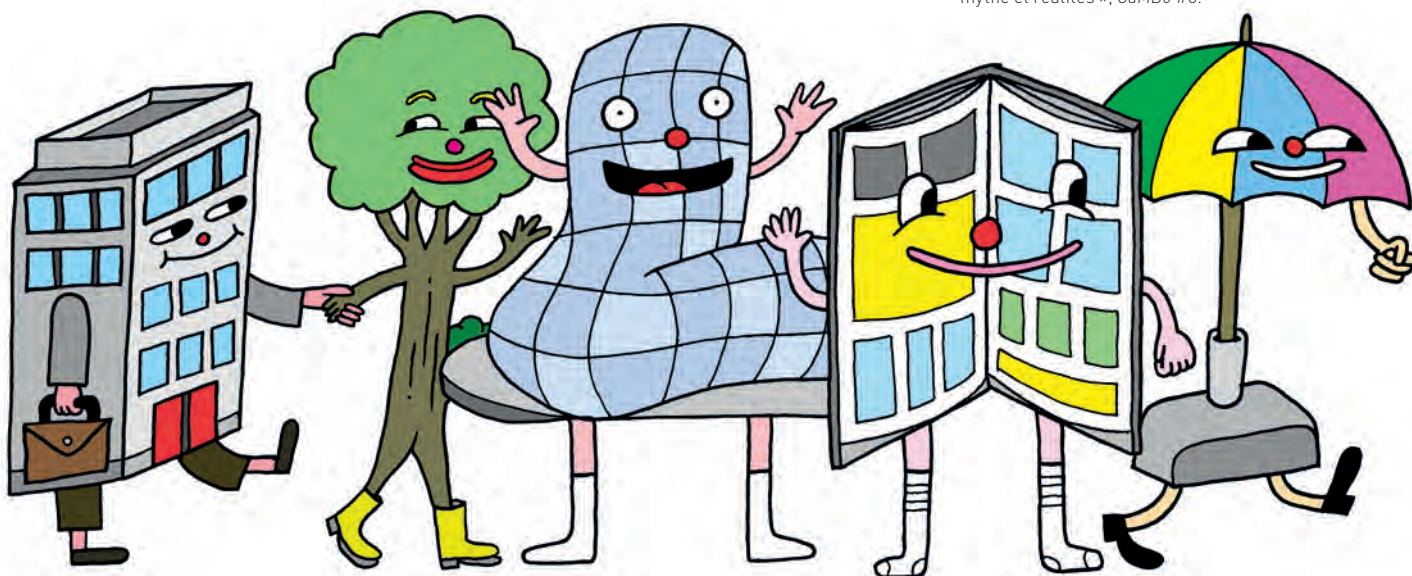
### Les métropoles : voir en grand, être conquérant

Les métropoles ont été instituées pour redynamiser les tissus urbains et,

ainsi, tirer la croissance économique. L'idée sous-jacente, défendue notamment par Laurent Davezies et Philippe Estèbe, est que densifier les acteurs dans les zones urbaines les rend plus efficaces pour innover et produire<sup>1</sup>. Aussi, les métropoles ont une autonomie et des moyens privilégiés pour attirer, concentrer et coordonner les acteurs : elles sont vues comme les fers de lance de la croissance et de l'emploi.

Ainsi, Bordeaux Métropole a cherché à structurer un écosystème qui mobilise et dynamise les compétences locales (R&D, conseil, finance, culture, informatique). Elle a coordonné son action avec les autres acteurs locaux (CCI, région Nouvelle-Aquitaine) et a aussi participé à la structuration de filières (technologies médicales, lasers). Bordeaux Métropole a soutenu les incubateurs et les pôles de compétitivité

1 | F. Gaschet, « La surproductivité métropolitaine, mythe et réalités », *CaMBo* #8.



locaux (comme Aerospace Valley). En 2015, elle s'était également engagée dans une stratégie de marketing territorial visant à attirer les entreprises (la marque *Magnetic Bordeaux*, aujourd'hui abandonnée). La création de 45 000 emplois sur la période 2008-2018 est venue valider la pertinence de ce modèle qui alimente en outre le dynamisme démographique.

Cette attractivité économique se traduit par environ 12 000 habitants en plus chaque année dans la métropole<sup>1</sup>. Il ne faut donc pas négliger cette attractivité résidentielle : la métropole a dû opérer un réaménagement urbain en profondeur pour accueillir ces populations, en développant l'habitat (Bassins à flot) et le cadre de vie de proximité (préservation du patrimoine, piétonisation, commerces, loisirs...).

### Métropolisation : des acclamations au pilori

Néanmoins, le modèle métropolitain, basé sur l'attractivité et la mise en concurrence des métropoles, a vu son efficacité être fragilisée. Les performances économiques métropolitaines sont très diverses et hétérogènes. Les métropoles peuvent sous-performer car leur stratégie de densification les rend moins attractives. Les effets de congestion se font sentir d'abord sur les transports, comme en témoignent les embouteillages et la saturation

des transports publics aux heures de pointe, qui font perdre des dizaines d'heures par an aux habitants. Par ailleurs, les confinements successifs liés à la pandémie de Covid-19 ont révélé l'aspiration des habitants des métropoles à accéder à des espaces de nature et la densité est parfois devenue une insupportable promiscuité.

Mais la congestion est aussi présente dans le domaine du logement. Les Bordelais assistent, impuissants, à une inflation immobilière directement liée à l'attractivité économique et résidentielle : les ménages ont vu leur pouvoir d'achat immobilier décroître (54 % de perte en 20 ans à Bordeaux<sup>2</sup>). Cette dégradation des conditions de vie, source d'insatisfaction profonde pour les habitants « historiques », est loin d'être compensée par les stratégies axées sur la qualité de vie ou l'amélioration du bien-être. Plus généralement, la concentration des activités rend parfois leur cohabitation très difficile. Les problèmes de logement et de transport ont un impact sur la productivité. De plus, créer un écosystème est difficile au sein d'un environnement perpétuellement remodelé. Enfin, il est sans doute plus facile d'attirer des entreprises grâce à des effets de réputation que de remodeler des infrastructures physiques et sociales.

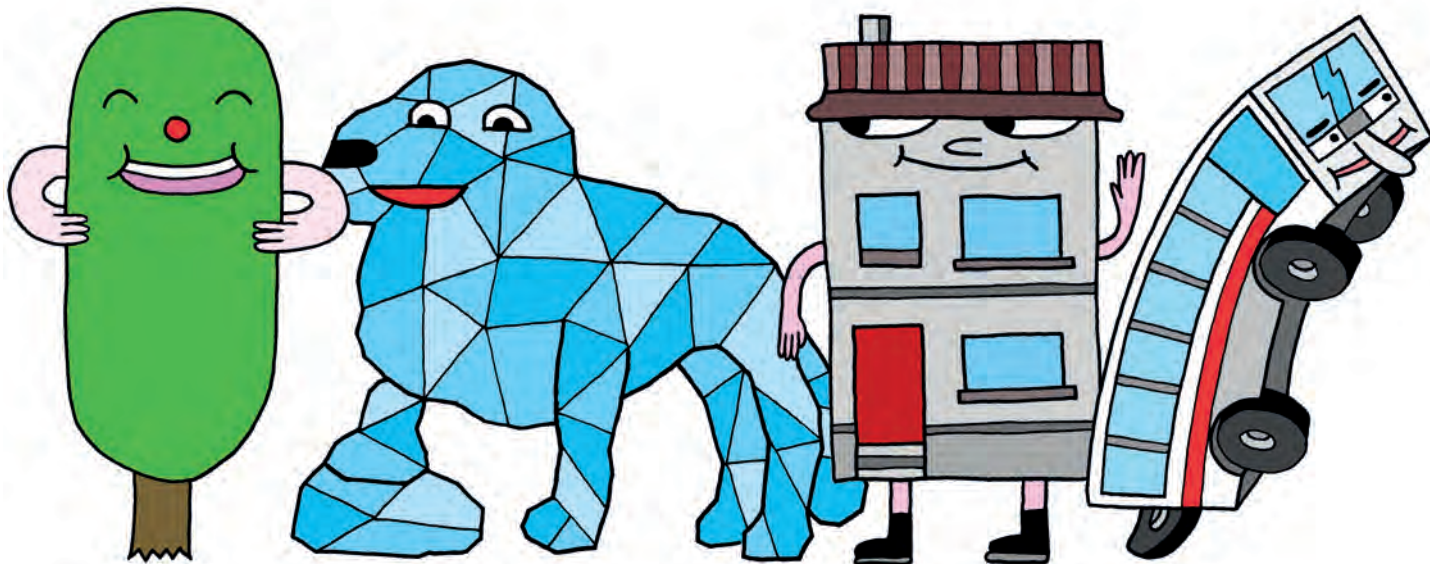
### La France hors métropoles, une oubliée réhabilitée

On peut donc interroger l'apport des métropoles car leur promotion a conduit à faire oublier que les espaces non-métropolitains peuvent aussi être compétitifs, structurés et innovants sans pour autant être denses, échappant aux inconvénients de la grande taille. Ces territoires disposent de compétences techniques compétitives issues de l'histoire et de trajectoires spécifiques (assurances à Niort, photonique à Brive, luxe en Charente, tourisme littoral). De plus, les zones hors métropoles proposent de nombreux emplois qualifiés dans des tissus entrepreneurs (Agropole d'Agen). Par ailleurs, les réseaux productifs y sont souvent dynamisés par des acteurs privés et publics volontaristes (la Mécane Vallée à l'est de la Nouvelle-Aquitaine). Contrairement aux idées reçues, l'innovation est aussi présente dans les espaces non-métropolitains, comme le défend Richard Shearmur.

En outre, beaucoup de territoires non-métropolitains n'ont rien à envier au patrimoine des grandes villes. Ils ont en plus l'avantage d'offrir des espaces naturels riches et une sociabilité locale plus aisée, favorisant un cadre de vie agréable et recherché. Leur potentiel socio-économique en fait des leviers de croissance et d'emploi soutenus par de récents programmes comme « Petites Villes

1 | Taux de croissance démographique annuel moyen, période 2013-2018. Source : Insee.

2 | *France Bleu*, 20 janvier 2021.



de demain » (transition écologique, solidaire, numérique) ou « Territoires d'industrie » (innovation dans les tissus productifs en recomposition). Enfin, les territoires non-métropolitains expérimentent des méthodes de consommation et de production basées sur la proximité, l'entraide, l'autonomie et l'éco-responsabilité... ce qui intéresse les métropoles.

### De l'opposition à la complémentarité : valoriser les interdépendances

Le rôle autonome des métropoles n'est qu'une fonction et tous les analystes pointent l'interdépendance entre les territoires métropolitains et non-métropolitains. Ainsi, les navetteurs et les touristes combinent souvent les avantages de chacun de ces espaces. L'interdépendance entre les territoires se nourrit de la fragmentation des processus de production : les entreprises en réseau coordonnent des unités dispersées et interdépendantes, dont certaines n'ont pas besoin d'être situées dans une métropole, notamment l'industrie qui exige beaucoup de foncier.

Finalement, le débat « métropoles versus territoires » semble peu pertinent, dépassé. Il n'y a pas d'un côté des métropoles attractives et compétitives et, de l'autre, des territoires à la traîne. France Stratégie a récemment montré que les métropoles n'entraînent pas

forcément leurs voisins dans leur sillage, n'agissent pas comme des « locomotives » du développement économique. Il n'y a pas de modèle générique de développement territorial applicable toujours et partout...

### Une stratégie de développement interterritoriale

En conséquence, certaines stratégies métropolitaines ont été réorientées de l'attractivité, de la densité vers le renforcement des liens avec leur voisinage. L'objectif n'est plus de hiérarchiser, d'autonomiser ou de privilégier les territoires mais de les relier, de les faire « chasser en meute » afin de partager les fruits de la croissance et de stimuler leur résilience.

Ainsi, échaudée par la crise sanitaire et le constat d'une très faible autonomie alimentaire, la métropole de Bordeaux cherche à nouer des partenariats avec les territoires « vivriers » qui l'entourent (comme le Lot-et-Garonne). Un nouveau paradigme émergerait, qui ne serait pas celui de l'attractivité, mais qui viserait à tirer parti des ressources locales, des histoires, des compétences spécifiques de chacun, et à développer les complémentarités en valorisant les interdépendances. Mais pour le moment les métropoles, portées par un objectif d'autonomie et de résilience d'un côté, de développement économique et d'insertion

dans la mondialisation de l'autre, se voient confrontées à des injonctions contradictoires. La façon dont elles s'adapteront à cette nouvelle donne nécessitera des adaptations fortes, voire d'innover dans la définition de leur projet de territoire. —

## POUR ALLER PLUS LOIN

- C. Altaber, B. Le Hir, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », *La Note d'Analyse de France Stratégie*, 2017, n° 64.
- O. Bouba-Olga, M. Grossetti, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?*, 2018, Hal-01724699v2.
- L. Davezies, P. Estèbe, « Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? », rapport d'étude pour le compte de l'Institut CDC pour la recherche et du PUCA, 2014.
- R. Shearmur, « Space, place and innovation : a distance-based approach », *Canadian Geographer*, 2010, 54 (1), pp. 46-67.
- M. Vanier, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2015.

